

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE SOCIOLOGOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **SEBASTIÁN ENRIQUE YEROVI PROAÑO**, C.I. **171321430-0** autor del trabajo de graduación intitulado: **“Las Relaciones entre los Actores del Régimen Internacional del Refugio: El caso de los refugiados colombianos en el Ecuador”**, previa a la obtención del grado académico de **Sociólogo con mención en Ciencias Sociales aplicadas a las Relaciones Internacionales** en la Facultad de **Ciencias Humanas**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 28 de Abril del 2011

Sebastián Enrique Yerovi Proaño  
C.I. 171321430-0

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
SOCIOLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL  
DEL REFUGIO: EL CASO DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN EL  
ECUADOR

NOMBRE

SEBASTIÁN ENRIQUE YEROVI PROAÑO

DIRECTOR: PATRICIO VILLEGAS

QUITO, 2011

## **DEDICATORIA**

A mi familia.

A las personas que lean este estudio.

A las personas que con su trabajo aportan al bienestar de la humanidad.

A quienes buscan un mundo mejor y dignifican los derechos de las personas.

A quienes forman parte de las organizaciones mencionadas y que con su trabajo diario permiten la construcción de un nuevo mundo para las personas refugiadas.

A todos ellos dedico este trabajo que pretende mostrar las posibilidades de cooperación que existen en el sistema internacional, desde un caso específico, una institución, una teoría, una metodología y con una perspectiva idealista del tema en cuestión.

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es el fruto de un par de años de esfuerzo y sacrificio en los que muchas personas me han acompañado. Las varias horas dedicadas a esta tesis siempre fueron compartidas de una u otra forma por aquellos quienes me ayudan a encontrar mi bienestar y mis triunfos. Tenerlos durante este proceso de mi vida ha sido fundamental para atravesarlo y lo seguirá siendo para los nuevos retos. Por este motivo quiero hacer una mención y expresar un profundo agradecimiento a ellos:

En primer lugar siempre mis padres y mi hermano, ejemplo y fuerza de mi vida. Por mostrarme el camino del bien, ponerme frente a él, guiarme y darme todo su apoyo. Mi madre que día tras día, con todo su amor, me ha dado el aliento necesario, haciendo de nuestro hogar el mejor centro de estudios para esta investigación. Ella es quien me da las enseñanzas para el alma y para la mente que me han permitido estudiar con mucha calma y alegría. Mi padre que siempre ha estado a mi lado, y de manera incondicional me impulsó a realizar un trabajo serio y responsable. Desde un principio fue él quien me sugirió esta carrera y con su sabiduría y ejemplo me ha dado el valor para cursar todo este camino. Mi hermano que siempre me acompaña y me acompañará, su forma de vivir, de trabajar, de ser, siempre ha sido una fuente de inspiración que me ha llevado a sacrificarme y a dar más de mí.

Afortunadamente mi familia no termina ahí, también cuento con mis tíos: Jaime, Chio y Gioco. Ellos son gran parte de mi motivación y son mis modelos a seguir. Al hacer mis días más felices, cuidarme y mostrarme, de la manera más sincera, que solo quieren lo mejor para mí, han hecho de mi una mejor persona y me impulsaron a seguir adelante con fuerza y tranquilidad.

En este camino también conté con un gran Director, profesor y amigo, Patricio. El apoyo que me dio mi director fue excelente, por todos los conocimientos compartidos. Su guía, sus consejos, sus presiones han sido un motor y fueron parte del soporte que nos mantuvieron en pie a mí y a mi tesis de principio a fin.

A la organización HIAS y demás instituciones que me ha permitido conocer la temática y que con su tarea me hizo a creer en la posibilidad de un mundo mejor donde se compartan fines comunes para la humanidad.

La meta que estoy próximo a alcanzar tiene mucho valor en mi vida y es un gran paso para conseguir nuevos logros que llenarán de felicidad a todos quienes he mencionado, mi familia, mi felicidad, mi fuerza y mi esperanza. Para todos ellos el más grande de los agradecimientos, un eterno Gracias.

## TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria	I
Agradecimientos	II
Tabla de Contenidos	IV
Resumen	VIII
Introducción	1
<b>CAPITULO I: LAS RELACIONES DE LOS ACTORES EN LOS REGÍMENES INTERNACIONALES</b>	<b>3</b>
1.1.    Introducción	3
1.2.    Enfoques teóricos de Regímenes Internacionales	4
1.2.1. Liberalismo y Neoliberalismo	5
1.2.2. Realismo y Neorrealismo	9
1.2.3. Cognitivismo débil y duro	12
1.2.4. Síntesis de los enfoques teóricos de regímenes internacionales	13
1.2.4.1.    Enfoques Racionalistas	15
1.2.4.2.    Complemento de los enfoques racionalistas con el Cognitivismo débil y duro	16
1.3.    Funcionamiento y Actores de los Regímenes Internacionales	18
1.3.1. Incentivos de los actores dentro de los regímenes internacionales	19
1.3.2. Condiciones para la formación de un régimen internacional	20
1.3.3. Funciones de los regímenes internacionales	21
1.3.3.1.    Reciprocidad	21

1.3.3.2.	Información	22
1.3.4.	Tipos de regímenes según las razones por las que los Estados las crean o las mantienen	23
1.3.4.1.	Regímenes de Control	23
1.3.4.2.	Regímenes de Seguridad	24
1.3.5.	Actores de los regímenes internacionales	25
1.3.5.1.	El Estado	25
1.3.5.2.	Actores No estatales	26
	A. Organismos Intergubernamentales	26
	B. Organizaciones No Gubernamentales	27
1.4.	Síntesis	29
<b>CAPITULO II: RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DE REFUGIO</b>		<b>32</b>
2.1	Introducción	32
2.2	Régimen Internacional de Refugio como régimen de Derechos Humanos	33
2.2.1	Los Derechos Humanos	35
2.2.1.1	Contexto histórico de los Derechos Humanos	35
2.2.1.2	Fundamentos de los Derechos Humanos.	37
2.2.1.3	Derechos Humanos y Refugio	39
2.2.2	El Derecho Internacional Humanitario	41
2.2.2.1	Fundamentos del Derecho Internacional Humanitario	42
2.2.2.2	Derecho internacional humanitario y refugio	42

2.2.3	Derecho Internacional de los Refugiados	44
2.2.3.1	Convención sobre los refugiados de 1951: Definiciones	44
2.2.3.2	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados: ACNUR	46
2.2.3.3	Funciones del ACNUR	47
2.2.4	Refugio en América Latina	48
2.3	Síntesis	50
<b>CAPITULO III: ANÁLISIS DEL CASO: LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL REFUGIO EN EL CASO DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR</b>		<b>55</b>
3.1.	Introducción	55
3.2.	Refugiados colombianos en Ecuador	55
3.2.1.	Situación e influencia de Colombia	55
3.2.2.	Respuesta regional a la crisis de refugiados	59
3.2.3.	Régimen de Refugio en Ecuador: país receptor de refugiados colombianos	61
3.2.3.1.	Contexto Normativo sobre refugio en el Ecuador	62
3.2.3.2.	Programas para población refugiada en Ecuador	64
	A. Ingreso al país y solicitud de Refugio	64
	B. Derechos Básicos y seguridad	65
	C. La integración local y otros derechos	66
	D. Reasentamiento	67
3.3.	Intervención y relaciones de actores dentro del régimen internacional de refugiados en el Ecuador	68
3.3.1.	Estado: Ecuador como país garante de Derechos	69

3.3.1.1.	Posición y función ante el Problema	69
3.3.1.2.	Costos	71
3.3.1.3.	Beneficios	73
3.3.1.4.	Relaciones con otros actores	76
3.3.2.	Organismos internacionales: ACNUR como protector del régimen internacional	80
3.3.2.1.	Posición y funcionamiento ante el Problema	80
3.3.2.2.	Costos	80
3.3.2.3.	Beneficios	82
3.3.2.4.	Relaciones con otros actores	83
3.3.3.	Organismos no Gubernamentales: HIAS, principal socio de ACNUR en Ecuador	87
3.3.3.1.	Posición y funcionamiento ante el Problema	88
3.3.3.2.	Costos	89
3.3.3.3.	Beneficios	91
3.3.3.4.	Relaciones con otros actores	92
3.4.	Síntesis	96
	Conclusiones	100
	Bibliografía	106
	Anexo 1	110
	Anexo 2	124

## RESUMEN

El presente trabajo es un estudio de caso referente a la problemática de los refugiados colombianos en Ecuador. En particular analiza las relaciones de los actores internacionales involucrados en el cumplimiento del régimen internacional de refugio que se aplica en el país. Previo al análisis del caso en sí mismo, la investigación cuenta con dos capítulos anteriores. En el primero se contextualiza la teoría adoptada para la comprensión del sistema que rodea al régimen. El segundo capítulo se dedica a la definición de la normativa que rige el comportamiento de los actores dentro de la institución internacional competente al refugio. Así se consiguen los elementos para poder enfocar la presente investigación de caso en el Estado ecuatoriano teniendo en cuenta a los demás actores que participan de la protección de la población colombiana solicitante de refugio.

El estudio se ha definido a partir de tres enfoques teóricos que se pueden sintetizar dentro de una teoría de regímenes internacionales. En base a esta propuesta se tiene en cuenta, en primer lugar, a la teoría de neoliberalismo institucional ya que da una explicación de las instituciones internacionales y de la cooperación dentro de este sistema. La corriente realista y neorrealista es la segunda debido al planteamiento estructural del sistema internacional basado en los intereses propios de los actores. Además de estas teorías racionalistas, también se agrega el enfoque cognitivista que incorporan las enseñanzas de situaciones históricas que definen las acciones de los actores y de los tomadores de decisiones. Los tres enfoques teóricos pueden definir una teoría de regímenes internacionales integrando el aporte de cada una de ellas al estudio de un régimen en particular. Ellos están presentes en la construcción y mantenimiento del régimen en cuestión y las relaciones que se observan entre los actores involucrados pueden ser explicadas desde la síntesis entre estas perspectivas. Los actores son los Estados, los organismos internacionales y los organismos no gubernamentales que encuentran ganancias relativas y absolutas en el régimen de refugio. Cada uno de ellos tienen sus propios incentivos para participar del régimen que debe cumplir con las funciones de facilitar la formación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre Estados para estar preparados ante situaciones adversas como la que se observa en el conflicto colombiano.

El régimen de refugio se compone por tres ramas del derecho internacional que son los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario y el Derecho de los Refugiados en sí mismo. Las tres se complementan para poder proteger a las personas que, bajo la definición de

refugio acordada en la Convención sobre los refugiados de 1951, solicitan protección internacional fuera de su país por temores fundados. La comunidad internacional ha creado y ha mantenido esta institución que está regulada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. En este contexto los países deben cumplir con la normativa y este organismo internacional se encarga de que los miembros cooperen con la población y los actores afectados por problemáticas que le conciernen. Ante situaciones de migraciones masivas forzadas los países receptores tienden a poner en una balanza los costos que implica el permitir el ingreso de los solicitantes de refugio contra las obligaciones internacionales adquiridas. Aquí se puede observar la inclinación por una posición basada en las ganancias relativas o en las absolutas. El Ecuador ha analizado las repercusiones nacionales que le afectan y los beneficios que puede obtener al cumplir con el régimen, incluyéndose en los intereses comunes de los países miembros del mismo, y ha tenido una política abierta de recepción a los refugiados. De esta manera en el país se han aplicado normas internas y programas que permiten la integración de la población refugiada colombiana que recibe desde el año 2000 hasta la actualidad.

En el Ecuador el ingreso masivo de personas refugiadas que solicitan protección internacional ha recibido una respuesta positiva por parte del Estado que da refugio y ha implementado en leyes que amparan sus derechos humanos en el territorio nacional. El cumplimiento con el mandato internacional en materia de refugio se hace más efectivo mediante la integración de políticas acordes al régimen. De hecho en el país se han implementado varios proyectos de asistencia para refugiados con el objetivo de que puedan integrarse en la comunidad. Para esto el Ecuador trabaja con el apoyo de la comunidad internacional que, a través del ACNUR, apoya con recursos financieros y técnicos. Alrededor de dichos programas también intervienen ONGs que trabajan de manera asociada bajo acuerdos de cooperación con el Estado y con OIs con quienes definen las directrices de su participación. La presencia de los actores mencionados se entiende desde un planteamiento teórico de regímenes internacionales dando relevancia al enfoque neoliberal y a la influencia cognitivista. En este contexto los actores interactúan bajo sus propios intereses, costos y beneficios llevando relaciones interdependientes que permiten la cooperación entre unos y otros.

## INTRODUCCIÓN

En las Relaciones Internacionales participan una serie de actores que interactúan determinando en conjunto funciones, objetivos y proyectos a la vez que cumplen roles específicos. Las teorías de relaciones internacionales plantean un profundo debate sobre las relaciones que existen entre estos actores en función de sus orígenes, influencia, intereses, legitimidad y eficiencia. El debate teórico sobre el sistema internacional y la puesta en práctica de dichas teorías por parte de organismos estatales e internacionales, se enmarcan aquí en el análisis de un conflicto muy particular en el cual varios actores están presentes: el caso del refugio en el Ecuador.

En América Latina el movimiento de refugiados propiamente dicho, que más relevancia ha tenido en los últimos años, es el del caso colombiano. Los refugiados y solicitantes de asilo de este país comprenden cerca del millón de personas, obligados a dejar sus tierras por el conflicto, la violencia política y las violaciones de los derechos humanos. La continuidad del conflicto llevó a muchos colombianos a buscar asilo en los países vecinos de Ecuador y Venezuela y, en menor medida, en Panamá y Costa Rica desde el año 2000 con mayor intensidad.

La posición del Estado ecuatoriano se ha basado en el cumplimiento de la normativa internacional permitiendo el ingreso y permanencia de los refugiados en su territorio nacional. La apertura del Ecuador hacia los migrantes forzados ha exigido el apoyo de la comunidad internacional. De esta manera muchos actores Estatales, organismos internacionales y organismos no gubernamentales han participado de la problemática dando como resultado un ambiente de interdependencia e institucionalización. Bajo la perspectiva del refugio, como una institución y un régimen internacional, se analizará el debate, la interacción e interdependencia de los actores alrededor del conflicto particular que ha surgido en el Ecuador durante la última década a causa del desplazamiento forzado de miles de colombianos hacia su territorio.

En concreto, en el régimen internacional del refugio se ve cómo los distintos actores involucrados interactúan regidos por convenios y normas con el fin de asistir a la población que ha migrado de manera forzada y de solucionar una cadena de situaciones que se dan como consecuencia de su éxodo. En este escenario se llevan a cabo una serie de relaciones entre actores que participan de un régimen sin dejar de lado sus intereses propios. Éste es el

problema concreto que retomará esta tesis al analizar cómo son los roles y relaciones de los actores del sistema internacional en el régimen del refugio dentro del caso de los refugiados colombianos en el Ecuador.

El estudio pretende determinar las características de las relaciones que tienen los actores del régimen de refugio en el Ecuador. Para ello se va a delimitar el contexto teórico con el que se identifica al análisis de regímenes internacionales y se definirá el régimen en sí mismo. También se analizará los roles e intereses de los actores más influyentes del fenómeno. En base a estos objetivos se buscará comprobar la hipótesis de esta tesis que plantea que: los actores que participan del régimen internacional de refugio, en el caso de los refugiados colombianos en Ecuador, mantienen relaciones de cooperación.

En el primer capítulo se delimita el marco teórico de esta tesis adoptando como principal línea la teoría de regímenes internacionales. Allí se realiza una propuesta sintética de los enfoques racionalistas y sociológicos que explican el sistema internacional institucionalizado. Al final del capítulo se realizará un análisis de los actores que conforman los regímenes. En el capítulo siguiente se encuentra la definición del régimen en estudio, el de derechos humanos y de refugio. A lo largo del mismo se expone las vertientes y la formación de las actuales normativas alrededor de la población con necesidad de protección internacional. También se muestra el mandato internacional desde la Agencia de Naciones Unidas creada con este objetivo. En el capítulo final se realiza el estudio de caso de los actores que protegen a los refugiados colombianos en el Ecuador. Para esto se analiza la situación entre el año 2000 al 2010, en donde varios actores internacionales y no gubernamentales han participado en distintas áreas competentes a la asistencia de la población refugiada. En la última etapa se examina los costos y ganancias de cada tipo de actor para determinar las relaciones que llevan entre sí al tener en cuenta sus intereses relativos y absolutos.

# **1. CAPITULO I: LAS RELACIONES DE LOS ACTORES EN LOS REGÍMENES INTERNACIONALES**

## **1.1. Introducción**

En este primer capítulo se va a determinar cómo son las relaciones de los actores que interactúan alrededor de la protección internacional de las personas en condición de refugio. Para esto se planteará el marco teórico dentro del que se desarrollará este trabajo determinando las concepciones, enfoques y definiciones que se tendrán en cuenta para el análisis del Régimen Internacional que compete al tema. A partir de las corrientes teóricas que se adopten y adecuen se pondrá atención a los actores y su funcionamiento dentro del sistema internacional.

Una vez que se hayan analizado las corrientes teóricas que delimitan este estudio se dará paso a los actores particulares de los regímenes internacionales. Para analizar el papel que juegan, sus funciones y relaciones dentro de los regímenes internacionales se deberá tener muy en cuenta lo que las corrientes teóricas adoptadas plantean sobre ellos. De esta manera se pretende clarificar el rol de los actores dentro de un régimen internacional de Derechos Humanos que es el ámbito que compete al caso en estudio.

Posteriormente el análisis se enfocará en un régimen o sub- régimen del ya mencionado, el Régimen Internacional del Refugio. En primer lugar cabe realizar una ubicación histórica del refugio en el mundo para después determinar las convenciones y derechos en materia de refugio y sus implicaciones en la política mundial y de los países.

Con estos puntos definidos cabe concentrarnos en los actores que son el eje de este estudio. Se pondrá atención a los tres actores que muchos especialistas resaltan: el Estado, los organismos internacionales, y los organismos no gubernamentales. Sobre ellos se esclarecerá cuál es el papel que juegan en el régimen internacional del refugio.

Con estos elementos se podrá realizar una visualización de la realidad y actualidad sobre el refugio en el sistema internacional contemporáneo con el fin de dejar un terreno claro para proceder al estudio de caso en el segundo capítulo.

## 1.2. Enfoques teóricos de Regímenes Internacionales

Los Regímenes Internacionales han sido fenómenos presentados en el escenario mundial como instituciones, normas y prácticas para regularizar de alguna forma el comportamiento de los actores de sistema internacional ante situaciones y fenómenos específicos. En las últimas décadas estos han sido el centro de atención de varios estudios debido a la importancia que han adquirido para explicar el comportamiento del sistema. Los diferentes enfoques alrededor de una propuesta teórica sobre estos fenómenos tienen diversas fuentes teniendo dentro de las principales y más comunes las que ven a la interdependencia entre Estados como factor clave de los regímenes. El concepto de interdependencia está claramente definido por Robert Keohane y Joseph S. Nye como “la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades”<sup>1</sup>. A partir de este concepto inicial se comprenderá en este estudio las relaciones entre actores, es decir, de manera interdependiente.

Existen varios campos de las Relaciones Internacionales dentro de las cuales participan, además de Estados, una serie de actores transnacionales. Para Keohane y Nye el mundo está conformado por Estados soberanos que buscan maximizar sus intereses y poder.<sup>2</sup> Además de los Estados, consideran otros actores como las organizaciones internacionales, las fuerzas transnacionales, entre otras, que “han adquirido un nuevo potencial de negociación en el plano internacional”<sup>3</sup>. De manera general, en las últimas décadas se ha observado cómo los Estados no son independientes unos de otros, sino que son interdependientes. Entonces la interdependencia hace referencia a la característica de ciertas situaciones en donde existen efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países y en consecuencia se crean normas que regulan el accionar de los diferentes actores.

Para un reconocido impulsor de la teoría de regímenes internacionales, Stephen Krasner, la definición de los mismos es un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política

---

<sup>1</sup> Robert Keohane. y Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Harvard: Harper Collins Publishers. 1989. 165

<sup>2</sup> Ibid. 165

<sup>3</sup> Ibid. 3.

internacional”<sup>4</sup>. Los regímenes así definidos, junto con organismos internacionales y convenciones de la sociedad internacional, constituyen una clase trascendente de instituciones internacionales.

Para llegar a estos principios, que son fundamentos centrales dentro del marco teórico de este estudio, existen como antecedente otros debates teóricos previos con enfoques muy diversos. Para este trabajo y con el fin de explicar de la mejor manera la evolución de la teoría que lo sostiene, se va a seguir la perspectiva teórica y metodológica de A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger quienes, en su análisis de Regímenes Internacionales, mencionan tres líneas. La primera es el Neoliberalismo que centra su análisis en las diversas configuraciones del interés. La segunda es el Realismo en donde las relaciones de poder entre los Estados son la variable clave. La tercera es el Cognitivismo que privilegia el conocimiento causal y social de los actores. Ésta es la propuesta de síntesis teórica que proponen los autores ante la cual se considera que contraponer estas líneas por completo implicará un sesgo para la comprensión de los Regímenes Internacionales. Las principales variables de cada una de las tres escuelas están interactuando en la creación y configuración de una teoría sobre regímenes y a continuación serán analizadas una por una destacando su influencia en la misma.

### **1.2.1.Liberalismo y Neoliberalismo**

El liberalismo es una tradición teórica clásica que contiene elementos fundamentales para las teorías modernas. Entre ellas está el institucionalismo neoliberal que va a adoptar importantes concepciones liberales para determinar sus afirmaciones sobre las relaciones internacionales reguladas por convenciones, regímenes y organizaciones internacionales. A su vez la teoría de Regímenes Internacionales, como veremos más adelante, ha sido un resultado positivo del diálogo entre el neorrealismo y el neoliberalismo. Es por este linaje de enfoques teóricos que se realizará una breve revisión del origen, evolución e influencia de los mismos.

La tradición internacionalista liberal tiene marcado sus inicios en las corrientes filosóficas, económicas y políticas del siglo XVII, sin embargo no fue sino hasta el siglo XIX en donde se desarrolló de tal forma que impulsó a las Relaciones Internacionales como una disciplina autónoma. A partir del período de entre guerras se comenzaron a definir las ideas liberales

---

<sup>4</sup> Marc Bou i Novensà. *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*. 2006. 4

sobre una situación de paz, libertad, prosperidad y progreso en el mundo mediante la cooperación y la conciencia social internacional.<sup>5</sup> Estas ideas son las que aquí interesan debido a que desde ellas se considera la interacción de los actores del sistema internacional con fines comunes mediante acuerdos y normas. La esencia liberal de este planteamiento se encuentra en ver que las instituciones creadas por el hombre afectan la forma en que los individuos, grupos y agentes toman decisiones colectivas. De esta manera las instituciones cambian como consecuencia de la acción humana y los cambios en las expectativas y procesos que se dan como resultado tienen la capacidad de afectar el comportamiento de los Estados.<sup>6</sup>

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, después de que los ideales wilsonianos y la Sociedad de las Naciones fracasasen, la corriente realista prevalece frente al liberalismo en las relaciones internacionales. Esta preponderancia del realismo se mantuvo hasta la década de los 70s en donde se da el llamado “tercer debate” de la teoría de las relaciones internacionales<sup>7</sup>. En esta época la política mundial estaba caracterizada “por la distensión, la crisis del sistema Bretton Woods, la crisis del petróleo y la pérdida de hegemonía estadounidense”.<sup>8</sup> Es en este contexto nacen, como cuestionamiento al realismo, la corriente transnacionalista y neoliberal teniendo como principal exponente a Robert Keohane. Los aspectos que esta corriente, conocida como neoliberalismo institucional, retoma del liberalismo son las dudas sobre el estatocentrismo, el interés en las instituciones internacionales y la posibilidad de cooperación a partir de la influencia de las instituciones en los intereses de los Estados.

Así fue como esta corriente adoptó parcialmente la idea de paz entre los Estados democráticos ya que distingue claramente que esta depende de incentivos, normas y planificación bajo un sistema complejo de relaciones políticas y económicas. A continuación se analizará los aspectos principales de esta propuesta teórica que delimitará el presente estudio.

---

<sup>5</sup> Mónica Salomón. *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones*. Barcelona, 2002. 5

<sup>6</sup> Robert O. Keohane. *Instituciones internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, 27

<sup>7</sup> La teoría de las Relaciones internacionales ha sido segmentada según los debates que dentro de ella se han dado. El primer debate se lo considera al debate entre Realismo y el Liberalismo. El segundo es el debate entre científicos y tradicionalistas. El tercer debate se da entre el realismo y el transnacionalismo. El cuarto debate es entre el neorealismo y neoliberalismo. Finalmente, el quinto debate es entre racionalismo y reflectivismo.

<sup>8</sup> Op. Cit. Mónica Salomón. 9

Dentro de la teoría política internacional el neoliberalismo institucional centra sus esfuerzos en explicar regularidades de comportamiento examinando la naturaleza del sistema internacional descentralizado.<sup>9</sup> De aquí se derivan las dos primeras consideraciones que tiene este enfoque. La primera es que para los neoliberalistas existe una realidad política internacional sobre la cual se pueden dar algunas explicaciones. La segunda es el ver al sistema internacional como descentralizado pero teniendo claro el poder del Estado. Estas perspectivas las comparten con los neorrealistas. Sin embargo también tienen sus características particulares que deben ser consideradas para su distinción. Una de las fundamentales es la concepción neoliberal de que el neorrealismo pretende explicar el comportamiento del Estado a través de la naturaleza del sistema internacional, dando cuenta solamente de los cambios que surgen de las capacidades relativas de los Estados.<sup>10</sup> Esta concepción estructural es muy limitada para los liberales. Para Keohane esta limitación trunca las posibilidades de comprensión que se puedan tener para lo cual, en contraste, él introduce al análisis la noción de “interdependencia compleja”.<sup>11</sup>

La interdependencia compleja tiene como característica la expectativa de la ineficiencia del uso o la amenaza de la fuerza entre los Estados. Esta misma expectativa ayuda a crear apoyo para las convenciones o regímenes que deslegitiman las amenazas de fuerza. En otras palabras el enfoque neoliberal desliga la idea del uso o amenaza de la fuerza del elemento de poder en las relaciones entre Estados. Esto ocurre en sistemas internacionales relativamente institucionalizados ya que los Estados pueden ser capaces de ejercer influencia remitiéndose a normas, redes e instituciones internacionales conocidas como alianzas.<sup>12</sup> En este sentido la comprensión de las acciones del Estado en la política mundial depende del grado de institucionalización el cual, en el mundo de hoy, es muy alto y es lo que crea esta interdependencia compleja que contiene varias redes de normas de diversos temas que tienen la capacidad de interactuar entre sí en momentos determinados.

Entonces para la visión neoliberal la proposición de que en la política mundial no existe una jerarquía definida o estable es primordial. A pesar de esto no consideran lógica una relación directa entre esta anarquía y un estado de guerra. De aquí se obtiene una segunda característica particular de esta teoría. Para ellos una relación entre falta de armonía y

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Robert O. Keohane. 23

<sup>10</sup> Ibid. 24

<sup>11</sup> Ibid. 25

<sup>12</sup> Ibid. 25

estado de guerra depende de la naturaleza de las expectativas prevalecientes en el sistema y, en consecuencia, de las instituciones. Por lo tanto un modelo institucional lleva a más y no a menos cooperación entre los Estados. La pregunta oportuna que surge desde este enfoque es sobre la existencia de las convenciones, regímenes y organizaciones que promueven esta cooperación a partir de las perspectivas e iniciativas de las naciones.

Según la posición teórica de Hasenclever, Mayer y Rittberger los regímenes llevan a los Estados a lograr ciertos intereses comunes. Esto los hace una manera directa de conseguir en aspectos comunes como la definición de intereses y comportamientos en temas referentes por ejemplo a Derechos Humanos o a Seguridad Nacional. De esta manera se plantea cómo estos actores egoístas que actúan sólo por sus intereses pueden cooperar dejando de ver así a la política internacional como puramente conflictiva. Esta cooperación no es algo fácil debido a la profunda incertidumbre que caracteriza la vida internacional. Los regímenes de cierta forma reducen esa incertidumbre, la desconfianza, llevando a los Estados a comprometerse entre sí para buscar beneficios comunes al hacer más transparente la conducta de los Estados y al vincular asuntos de interés. Esta visión neoliberal resalta el hecho de que los Estados, que no tienen ningún sentido de obligación dentro de los regímenes, reflexionan antes de violar las reglas acordadas ya que en un régimen potencialmente benéfico los Estados se ganarán una reputación decisiva para ser o no aceptados como socios en un futuro<sup>13</sup>. Esto es cuestión de prestigio y reputación lo cual es muy importante para los Estados y los gobiernos dentro de su papel como actores del sistema internacional.

En definitiva la tradición liberal se ha mantenido en el tiempo resistiendo críticas y evolucionando según las situaciones particulares que la realidad internacional ha exigido para su comprensión. Se ha resaltado cómo las ideas de conciencia y cooperación internacional se mantienen en enfoques teóricos modernos como el que es de interés aquí, la Teoría de los Regímenes Internacionales. Para esta teoría son esenciales estos aportes liberales que soportan sus propuestas de un sistema internacional institucionalizado en donde los Estados, siendo los principales actores, mantienen relaciones mutuamente influyentes con sus socios. Para un análisis de regímenes internacionales el neoliberalismo es fundamental porque da cuenta de la interdependencia que en cierta medida es la manera

---

<sup>13</sup> Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger. *Las teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis*. 1999. 506

de conseguir ganancias comunes entre los actores que buscan superar los obstáculos propios de un sistema en donde cada uno tiene intereses particulares. En este estudio se analizará un régimen específico de Derechos Humanos en donde se plantea la posibilidad de alcanzar beneficios comunes por medio de relaciones de cooperación. A partir de este fenómeno se podrá determinar el funcionamiento y la forma en que han sido creados y mantenidos este tipo de regímenes por parte de los Estados que han encontrado en ellos algunos intereses mutuos.

### **1.2.2. Realismo y Neorrealismo**

La tradición realista ha sido siempre fundamental para la teoría política mundial debido a la comprensión que da sobre el poder, los intereses y la racionalidad. Por este motivo es que para un estudio adecuado de las relaciones internacionales debe incorporarse elementos claves del enfoque realista. Algunos autores neorrealistas tienen en cuenta que existe la cooperación entre Estados basada en regímenes. Es también por este motivo que las explicaciones que brindan estos enfoques neorrealistas refuerzan y merecen ser analizadas para un mejor acercamiento a la Teoría de regímenes internacionales.

El realismo se podría remontar a Tucídides y tiene como base el estudio de actores históricos particulares como el Estado. A partir de ellos pretende dar razón de los principios generales que determinan a las relaciones internacionales. De esta manera se tiene la concepción de los Estados como los agentes más importantes en la política mundial. Esto implica el presupuesto de anarquía en las relaciones internacionales lo cual hace que los Estados sean agentes racionales unitarios que actúan por sus propios intereses definidos en términos de poder, sea como fin o como medio necesario para una variedad de otros fines.<sup>14</sup>

Con el pasar de los tiempos la idea de las políticas de poder, que rigen las relaciones internacionales según el planteamiento realista, se han mantenido en este ámbito y es la esencia de las teorías neorrealistas que aparecieron hace 30 años. El neorrealismo “deduce los atributos y tipos de comportamientos de los Estados a partir de la naturaleza y estructura del sistema internacional.”<sup>15</sup> Por esta razón, acusando al realismo de reduccionismo, los neorrealistas se consideran sistémicos. Dentro de este enfoque se mantiene la concepción ventral del realismo al considerar que la estructura del sistema internacional está definida

---

<sup>14</sup> Carlo Nasi. *Postmodernismo y relaciones internacionales*, Bogotá, 1992. 4.

<sup>15</sup> *Ibid.* 5

como anárquica y descentralizada, lo cual implica la inexistencia de un actor superior a los Estados que rija de alguna manera.

El intento de reformular y sistematizar el realismo sobre la base de la naturaleza política mundial como un reino anárquico va a dar otras características que son de interés para este estudio. Las proposiciones de la teoría sistémica especifican relaciones entre ciertos aspectos del sistema y el comportamiento del agente. Su formulación pretende desarrollar un concepto nuevo que es la estructura del sistema internacional. Esta estructura contiene dos elementos constantes. El primero la anarquía del sistema internacional y el segundo es el carácter de interacción entre las unidades con funciones similares. Existe también un tercer elemento que es constante que es la distribución de capacidades a través de los Estados del sistema.<sup>16</sup> Estos aportes, atribuidos a Kenneth Waltz, se enfocan en la estructura como determinante principal de los resultados en el nivel de los sistemas. La estructura alienta ciertas acciones y desalienta otras. También puede llevar a consecuencias no queridas, como la capacidad de los Estados de obtener sus objetivos se ve restringida por el poder de los demás.<sup>17</sup>

A través de la estructura se puede comprender modelos de comportamiento estatal, ya que los Estados determinan sus intereses y estrategias sobre la base de cálculos acerca de sus propias posiciones en el sistema.<sup>18</sup> En definitiva el estudio de la política mundial del realismo estructural de Waltz es conceptual y “muestra que el sistema internacional configura el comportamiento del Estado tanto como o contrario”<sup>19</sup>. Esta posición permite pensar con mayor claridad aspectos teóricos relevantes como el papel de la teoría sistémica, el poder explicativo de los modelos estructurales y cómo dar cuenta deductivamente de la formación de los equilibrios de poder. De esta manera, a partir del realismo, se da paso a la consideración de acciones conjuntas por parte de los actores del sistema internacional.

Como se mencionó, existen corrientes realistas que admiten la existencia de regímenes internacionales como una realidad que debe ser explicada. Para ellos “el poder es igualmente decisivo tanto para la cooperación como para la discordia entre las naciones”.<sup>20</sup> Estas ideas son herederas de la teoría de la Estabilidad Hegemónica según la cual los

---

<sup>16</sup> Op. Cit. Robert O. Keohane. 65-66

<sup>17</sup> Ibid. 67

<sup>18</sup> Ibid. 67

<sup>19</sup> Ibid. 75

<sup>20</sup> Op. Cit. A. Hasenclever. 506

regímenes son creados por decisión de Estados hegemónicos. Bajo esta visión realista los regímenes se validan y se mantienen gracias a un líder poderoso que se interese en ellos.

El ambiente anárquico en el que los realistas consideran las relaciones internacionales genera temor al engaño y ausencia de un gobierno común que deja a los Estados en una lucha constante por su supervivencia. Ante esto ellos no pueden ser actores egoístas e indiferentes a las ventajas de los demás. Deben tomar en cuenta las ganancias absolutas y relativas ante la posibilidad de una cooperación basada en regímenes. Aunque en ocasiones puedan negarse a cooperar, aun cuando sea beneficioso en términos absolutos. Para los realistas que consideran a los regímenes internacionales (neorrealistas) estos son más difíciles de crear y de mantener de lo que creen los neoliberalistas.<sup>21</sup>

Tanto la corriente neoliberal como la neorrealista coinciden en que la política mundial carece de jerarquía estable. Pero autores como Waltz también resaltan que esto no implica que la guerra sea inevitable. En este sentido el neorrealismo considera la posibilidad de cooperación internacional. Aunque cabe mencionar que la corriente neorrealista considera que en un estado de anarquía los beneficios relativos son más importantes que los absolutos. Ante esta posición los liberales discrepan ya que para ellos existen situaciones en las cuales pueden lograrse beneficios mutuos a través de la cooperación y en las cuales los gobiernos no esperan amenazas con la fuerza por parte de los otros.

Como aspecto final sobre las consideraciones realistas y neorrealistas cabe tener en cuenta los límites mencionados por Keohane. Él manifiesta que “el realismo no suministra una teoría satisfactoria de la política mundial, si exigimos de una teoría adecuada que suministre un conjunto de respuestas plausibles y comprobables a las preguntas acerca de comportamiento del Estado bajo condiciones especificadas”.<sup>22</sup> Esto implica una acusación al realismo de no dar cuenta del cambio. El neoliberalismo en este sentido pretende mejorar la capacidad del análisis realista y neorrealista para incluir perspectivas que expliquen el cambio en los regímenes internacionales.

En resumen se ha presentado una breve visión de las principales propuestas realistas para explicar el sistema internacional. Éstas son la descentralización de poder y la anarquía existente en el mundo lo cual deja a los Estados en una lucha constante por la supervivencia

---

<sup>21</sup> Ibid. 507

<sup>22</sup> Op. Cit. Robert O. Keohane. 58

dentro de la interdependencia. En este contexto no cabría lugar para el análisis de acciones conjuntas entre los actores. Por esta razón se ha tomado en cuenta a una visión moderna del realismo, ya que de esta forma se puede conseguir una línea con este enfoque pero que a la vez pueda dar argumentos a la Teoría de regímenes internacionales que delimita este estudio. Esta visión neorrealista incluye un análisis de la interacción de los actores así como la distribución de sus capacidades que permite la cooperación entre ellos pero teniendo en cuenta las ganancias relativas más que las absolutas debido a la propia naturaleza del sistema. Desde esta perspectiva hay la posibilidad de contar con el aporte neorrealista para la teoría que es de interés para este estudio y posteriormente se podrá plantear un diálogo entre los enfoques analizados para tener una visión más amplia del régimen que se analizará.

### **1.2.3. Cognitivismismo débil y duro**

El enfoque cognitivista será el tercero y último a tomar en cuenta dentro del marco de la teoría de regímenes internacionales. Éste critica al neoliberalismo y al realismo por interpretar los intereses de los actores como hechos que son inferidos u observados pero sobre los cuales no se elabora una teoría. Es decir que para los cognitivistas a estas dos escuelas les hace falta poner sobre análisis una importante fuente de variación del comportamiento internacional.<sup>23</sup> El enfoque tiene una línea débil y otra más fuerte.

Los cognitivistas débiles centran su atención en el papel que desempeñan las ideas, expresadas como proposiciones causales, sobre la formación y el cambio de los regímenes. Para ellos los neoliberalistas y realistas subestiman la capacidad de aprendizaje, así como el grado de incertidumbre que enfrentan hoy en día quienes toman decisiones, la cual se refiere tanto a los medios como a los fines de una política. Ante esta situación los tomadores de decisiones demandan conocimientos confiables sobre asuntos específicos y esta necesidad puede convertirse, a su vez, en una fuente de influencia política para aquellos que tienen la capacidad de proporcionar dichos conocimientos. Por esta razón, los cognitivista débiles estudian el papel de las comunidades epistémicas en la coordinación de las políticas internacionales y, en general, en las condiciones y mecanismos del aprendizaje gubernamental.<sup>24</sup> El aporte y peso político que esta corriente brinda a un análisis de las

---

<sup>23</sup> Op. Cit. A. Hasenclever. 508

<sup>24</sup> Ibid. 509

instituciones y de los regímenes en los que los Estados podrían interactuar se centra en el ámbito de lo intelectual.

La línea dura del cognitivismo enfatiza sobre el carácter social de las relaciones internacionales, quitando importancia a los Estados y poniéndolos al mismo nivel que las instituciones internacionales respecto a su configuración y dependencia. De esta forma no puede existir una congruencia entre esta línea dura del cognitivismo y el neolibrelismo o el realismo.<sup>25</sup> A pesar de esto, se tendrá muy en cuenta la importancia que esta línea da a la eficacia de las instituciones internacionales como un medio para cooperación entre los actores en donde se respeten sus intereses mutuamente.

El modelo de comportamiento de los actores, que plantea el cognitivismo duro, es de quien “desempeña un papel”. Esto se hace en el ámbito internacional cuando los gobiernos advierten que los compromisos que tienen con otros Estados son ineludibles. En un mundo así las normas internacionales funcionan como un patrón indispensable que utilizan los Estados para elegir sus objetivos y opciones de política exterior. Así, los Estados hacen lo que es apropiado hacer en una situación dada, en lugar de pensar en cómo maximizar los objetivos que se fijó de manera individual.<sup>26</sup>

De manera general el cognitivismo pretende explicar el sistema internacional según la forma específica en la que se comportan los actores a causa de la influencia que tienen en ellos los conocimientos de los tomadores de decisiones. Desde esta perspectiva la forma particular de comportamiento de los actores estará definida por derechos y obligaciones por más que estos no sean formales. Esos conocimientos así como las normas que puedan influir en el comportamiento de los Estados están implícitos en las instituciones y regímenes internacionales y por ello este enfoque también será útil en el presente estudio.

#### **1.2.4. Síntesis de los enfoques teóricos de regímenes internacionales**

De los enfoques mencionados se ha expuesto las variables centrales que estos proponen y que han influido en corrientes modernas que alimentan a la Teoría de regímenes internacionales. Todos están presentes de alguna manera en el marco teórico de los

---

<sup>25</sup> Ibid. 509

<sup>26</sup> Ibid. 509-510

regímenes y es por eso que se seguirá la propuesta de Hasenclever y compañía para la formulación de una síntesis productiva de estas perspectivas. De esta manera se podrá complementar estos enfoques para acercarse a una explicación mejor del sistema internacional desde el lente de la mencionada teoría. En el Cuadro 1 se puede observar un resumen de las escuelas de pensamiento que se están considerando.

**Cuadro 1**<sup>27</sup>

Escuelas de Pensamiento en el estudio de los regímenes internacionales

	<b>Realismo</b>	<b>Neoliberalismo</b>	<b>Cognitivismo (especialmente el “cognitivismo duro”)</b>
<b>Variable Central</b>	Poder	Intereses	Conocimientos
<b>Orientación Meteteórica</b>	Racionalista	Racionalista	Sociológica
<b>Modelo de Conducta</b>	Se buscan ganancias relativas	Se busca maximizar las ganancias absolutas	Se desempeñan papeles
<b>Importancia atribuida a las instituciones*</b>	Poca	Regular	Mucha

\*Se refiere a la eficacia y solidez que cada escuela atribuya a los regímenes internacionales. Tal característica refleja que si bien los académicos de las diversas escuelas concuerdan en que, en la política internacional, las instituciones si importan, también difieren en cuanto al peso que estas tienen.

Para Hasenclever, Mayer y Rittberger las definiciones de Keohane y de Krasner son válidas en cuanto a ver a un régimen como un conjunto de principios que rige el comportamiento de estados y como una clase primordial de instituciones internacionales. En este ambiente se crean expectativas comunes sobre el comportamiento apropiado, la comunicación e información transparente en temas específicos y en general los regímenes están propiciando

<sup>27</sup> Ibid. 510

que los actores cooperen con fines comunes donde puedan beneficiarse obteniendo ganancias, mayor bienestar social o mayor seguridad según sea el caso.<sup>28</sup> Es justamente este fenómeno de la cooperación el que más interesa a esta tesis y en el planteamiento de que se produzca desde sistemas más o menos institucionalizados dará la pauta de su verdadera existencia. En este sentido los tres enfoques considerados otorgan perspectivas diversas de los actores, las instituciones y en general de los regímenes en donde lo óptimo será procurar complementar las mismas para comprender más ampliamente la teoría planteada.

#### 1.2.4.1. *Enfoques Racionalistas*

En principio entre liberales y realistas existe un rasgo común que permite que los proyectos con esta visión racionalista puedan avanzar y ser más prácticos si explotan sus puntos comunes. Para los neoliberales los regímenes “contribuyen a que los Estados cooperen en beneficio mutuo, al disminuir la incertidumbre y la asimetría en el acceso a información”.<sup>29</sup> Se fijan en beneficios generados de la cooperación entre ellos. Esto lo consigue a través de normas y procesos de verificación de cumplimiento de los acuerdos. Existen instituciones particulares creadas para los temas de interés de los Estados las cuales vigilan el cumplimiento de las principales disposiciones del régimen por parte de los miembros. Por su parte los realistas se contraponen a la visión neoliberal de que los Estados se interesan únicamente en las ganancias absolutas ya que para los realistas los Estados, aunque cooperen entre sí pacíficamente, siguen compitiendo por el poder y la riqueza.

El hecho de que los Estados puedan priorizar sus ganancias relativas ante las posibles ganancias que podrían obtener de manera absoluta al cooperar con socios, no resta la importancia a los regímenes internacionales ya que “estos pueden asumir funciones adicionales tendientes a aminorar la inquietud de los miembros respecto a las ganancias relativas”.<sup>30</sup> Éste sería un acercamiento de estas dos teorías basado en la atención que se brinda a los obstáculos de la cooperación internacional (el miedo y el engaño) y la preocupación existente por las ganancias relativas. Así partimos de un punto común de estos enfoques racionalistas que justifican la formación regímenes internacionales. Una muestra de esta afirmación es que los regímenes con frecuencia incluyen estipulaciones que prevén

---

<sup>28</sup> Ibid. 511- 512

<sup>29</sup> Ibid. 513

<sup>30</sup> Ibid. 514

el otorgamiento de un trato diferencial a los socios más débiles que están menos capacitados para aprovechar las oportunidades producidas por la cooperación basada en un régimen.<sup>31</sup> La misma lógica implica que haya este trato diferencial para socios que corren mayor riesgo o ven sus intereses más afectados al cooperar. De igual forma los regímenes sirven como marcos institucionales que facilitan el otorgamiento de beneficios suplementarios para mejorar el desempeño relativo de actores que, de otra manera, estarían insatisfechos. Para el análisis de las ganancias relativas influye también el presente y el pasado de la relación en cuestión. La diferencia entre Estados que en el pasado fueron aliados o enemigos determinará las preocupaciones que se tengan. También la coyuntura por la que atraviesan las naciones será importante para las posibilidades de cooperación en búsqueda de ganancias relativas dentro de un régimen.<sup>32</sup> De todas formas las líneas racionalistas dan pautas claras para la comprensión de los intereses y relaciones de los actores en un mundo institucionalizado en donde existe la posibilidad de cooperación para alcanzar beneficios comunes.

En conclusión, ambos enfoques racionalistas tienen argumentos válidos sobre la naturaleza y eficacia de regímenes internacionales que pueden complementarse. El realismo es el proveedor de la estructura esencial de lo internacional y el liberalismo da cuenta de cómo, dentro de la anarquía que rige el sistema, se ha encontrado formas de que los actores interactúen bajo ciertos acuerdos e instituciones para mitigar los obstáculos a la obtención de intereses comunes.

#### *1.2.4.2. Complemento de los enfoques racionalistas con el Cognitivismo débil y duro.*

Las ideas del cognitivismo débil (las que se interesan por fenómenos tales como las comunidades epistémicas o el aprendizaje simple y complejo) pueden ser utilizadas para suplir las deficiencias de los enfoques racionalistas respecto al estudio de regímenes internacionales. Hay aprendizajes y creencias propias de la historia y de coyunturas que (antes o después de la creación de un régimen) ayudan a explicar la configuración de intereses que, a su vez, conduce a un cambio de política. Desde este enfoque se toman en cuenta cuestiones sobre los actores, sus alternativas de comportamiento, sus preferencias explicándolas como punto de partida de las instituciones internacionales. De esta manera se

---

<sup>31</sup> Ibid. 514

<sup>32</sup> Ibid. 515

puede obtener un conocimiento más profundo sobre los regímenes, sus líneas y resultados.<sup>33</sup> Este planteamiento constituye un apoyo a los enfoques racionalistas bajo el interés de tener una Teoría de Regímenes Internacionales más completa.

El positivismo al que se adhieren los racionalistas se enfoca en el análisis de los comportamientos manifiestos lo cual para los cognitivistas duros deja de lado la esencia de los regímenes internacionales. Ellos señalan la necesidad de recurrir a un enfoque imperativo, en el que los esfuerzos por entender las motivaciones y las acciones desde dentro sustituya a la intención de explicar el comportamiento desde fuera.<sup>34</sup>

Los cognitivistas duros intentan explicar una sociedad que está constituida (y constituye) por una comunidad de actores que desempeñan un papel. Esto es contrapuesto a la visión racionalista del sistema como conformado por un grupo de maximizadores de utilidades que interactúan. Vemos que ambos enfoques difieren en cuanto a la lógica misma que determina el comportamiento de los actores estudiados. Para los racionalistas los actores están sujetos a la lógica de las consecuencias. Esta lógica examina sus opciones y preferencias y después evalúa cuál de los posibles cursos de acción tendrá mejores resultados, mientras que los cognitivistas rechazan esto y afirman que los Estados y otros actores sociales se apegan a la lógica de lo apropiado<sup>35</sup>. Ellos no sólo tomarían en cuenta normas y reglas, también analizan la situación, su papel y obligaciones para determinar la acción más apropiada.

A pesar de estas diferencias ninguno de los dos lados niega por completo a la sociedad internacional ni las explicaciones válidas que da el comportamiento de los Estados en el ámbito internacional. Entonces aunque la teoría no se pueda complementar de manera productiva, ambos enfoques pueden ser válidos y dialogar para análisis que beneficien este estudio de regímenes internacionales.

En conclusión de este análisis de la teoría de regímenes internacionales se ha obtenido el complemento de tres importantes enfoques que en su momento servirán para, desde sus particularidades, comprender y explicar un mismo fenómeno. Todos estos enfoques otorgan elementos claves para poder afirmar la existencia de regímenes en el sistema internacional y dan la posibilidad de que los actores lleven relaciones cooperativas para conseguir sus objetivos. El funcionamiento de un sistema que considera a la cooperación dependerá en

---

<sup>33</sup> Ibid. 518-520

<sup>34</sup> Ibid. 523

<sup>35</sup> Ibid. 523-525

parte del área de la política internacional en el que se interactúan sus actores. Los autores de quienes se ha adoptado esta metodología deductiva clasifican las áreas según el valor predominante en cada una de ellas y encuentran regímenes en todos los ámbitos de la política mundial contemporánea como son: regímenes de seguridad, económicos, ambientales y de derechos humanos. Sobre esta última área de regímenes se enfoca este estudio. Los Derechos Humanos han existido desde la antigüedad y han sido una constante fundamental en la modernidad. La concepción de ellos es un asunto transnacional, o mejor dicho, universal. Estos derechos y la argumentación que sobre ellos se ha dado a lo largo de las civilizaciones muestran características de la ciudadanía civil referentes a su sistema social, político y cultural. La historia de estos derechos ha tenido varios momentos cruciales, pero para esta tesis se analizará el régimen predominante en la actualidad que viene definido por la Carta de Naciones Unidas de 1949. Esta resolución, tomada por los Estados, conforma la Organización Intergubernamental más grande alrededor del mundo, la Organización de Naciones Unidas. A la luz de una institución de esta magnitud los regímenes son una realidad y están vigentes al igual que los estudios sobre ellos y lo interesante es analizar situaciones en las que estas relaciones de interdependencia se pueden observar.

Este estudio no se centrará solamente en los Estados que conforman los regímenes, sino también en actores no estatales que interactúan en el sistema internacional definiendo políticas y concretando las normas que les rigen. En la práctica es esto lo que ocurre para conseguir los objetivos planteados por la comunidad internacional. Se menciona a las comunidades epistémicas como redes transnacionales de expertos en determinadas áreas, que comparten tanto hipótesis sobre los procesos físicos y sociales que requieren de la acción internacional como una visión de las políticas públicas que deberían adoptarse. En el siguiente punto se definirán y clasificarán a los actores que se analizarán a lo largo del estudio.

### **1.3. Funcionamiento y Actores de los Regímenes Internacionales**

Una vez que están claros las líneas y los enfoques teóricos bajo el cual se realizará el análisis de los Regímenes Internacionales se puede mencionar definiciones más concretas sobre los actores de un sistema internacional institucionalizado. Para esto se comenzará por

la posición y perspectiva de los Estados que son quienes en principio crean los regímenes. Después se considerarán algunas condiciones que demanda la teoría para la formación de los mismos. Con estos antecedentes se pretende esclarecer el momento en el que nace este tipo muy particular de interacciones entre actores internacionales. Posteriormente se analizará las funciones de un régimen ya creado con el fin de reflexionar sobre su existencia y permanencia el sistema. Además habrá la necesidad de estratificar los regímenes siguiendo ciertos parámetros y considerando las características ya analizadas. Finalmente, se realizará una aproximación sociológica de los diferentes actores que se estarían considerando en este trabajo.

El análisis de las características de los regímenes internacionales y de sus procesos de formación y vida, de la manera en la que se ha expuesto, va a permitir una visión definida de cómo estos son considerados a partir de las principales teorías que hacen referencia a ellos. La necesidad de esta visión es de primer orden para este estudio puesto que bajo estos criterios y variables se adaptará la investigación de un caso particular en el capítulo final.

### **1.3.1. Incentivos de los actores dentro de los regímenes internacionales**

Como se había mencionado, lo más importante de un análisis con perspectiva institucionalista neoliberal es sobre la demanda de los regímenes internacionales, lo cual implica los incentivos que tienen los Estados para crear regímenes bajo los cuales puedan interactuar para alcanzar sustanciales beneficios mutuos. En el afán de buscar una explicación a un modelo institucionalizado de cooperación la teoría realista no logra dar una respuesta ante la existencia de “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas del agente, en una variedad de áreas de las relaciones internacionales”.<sup>36</sup> Por su parte el neoliberalismo mejora la comprensión de este orden internacional, que permite un espacio de cooperación.

El sistema internacional va a ser determinante a la hora de crear un régimen internacional o de unirse a uno. La “elección racional” como lo denomina Keohane ayuda a explicar las tendencias o corrientes de comportamiento comunes de los agentes de manera general en la

---

<sup>36</sup> Op. Cit. Robert O. Keohane. 145

creación y desarrollo de regímenes. Implica considerar a las decisiones que envuelven los regímenes internacionales como voluntarias. Sin embargo se debe tener en cuenta no sólo a la toma de decisiones sino también a la imposición de restricciones como incentivo de formación de los regímenes internacionales. Las restricciones están dadas por agentes poderosos. Por esta razón la importancia de las relaciones de poder y dependencia en la política mundial son determinantes de las características de los regímenes internacionales. Para este criterio de elección general es de suma importancia el contexto estructural dentro del cual se hacen los acuerdos. En estas circunstancias los regímenes vienen a ser como contratos al incorporar agentes con objetivos propios a largo plazo que buscan estructurar sus relaciones de formas estables y mutuamente beneficiosas. Los acuerdos a los que se llegan pueden estar sujetos a cambios ante necesidades coyunturales propias de cada situación específica.

Considerando estas circunstancias propias del sistema internacional los Estados se unen a aquellos regímenes con los cuales esperan que los beneficios de ser miembros superen a los costos. Esta perspectiva de un análisis de regímenes internacionales visto como un mercado económico ha sido muy valiosa y respetada para análisis de regímenes internacionales de diferentes ramas como es la de derechos humanos.

### **1.3.2. Condiciones para la formación de un régimen internacional**

La formación de regímenes internacionales tiene que venir de una necesidad del sistema, es decir de una demanda de acuerdos en algún nivel. También va a existir siempre algún costo al llegar a estos acuerdos pero estos serán aceptables ante los beneficios que se pueden conseguir. De esta manera los regímenes estarían justificados, tendrían una razón de ser y podrían llegar a ser eficientes. Para tener la seguridad de que estas circunstancias se dan, se tendrán en cuenta tres condiciones, de las cuales al menos una tiene que cumplirse, para que los regímenes internacionales tengan valor. Estas son: falta de un marco legal claro que establezca la responsabilidad de las acciones, imperfecciones de información y costos de transacción positivos.<sup>37</sup>

Estas son las condiciones que determinan la capacidad de los regímenes de hacer más fáciles los acuerdos si suministran marcos para establecer la responsabilidad legal, mejoran la cantidad y la calidad de la información disponible para los agentes o reducen otros costos

---

<sup>37</sup> Ibid. 161

de transacciones. Es bajo la posibilidad de alcanzar estos beneficios específicos que se elaboran las funciones de un régimen y se mide la eficacia para el logro de los fines estatales a nivel internacional.

### **1.3.3. Funciones de los regímenes internacionales**

Los regímenes internacionales existen como consecuencia de las interacciones globales entre actores del sistema. Las relaciones e intercambios resultantes pueden distinguirse en cuatro tipos según los movimientos de bienes tangibles o intangibles que estos implican. Las de comunicación, como movimiento de información; de transporte, como movimiento de objetos físicos; las financieras, movimiento de dinero e instrumentos de crédito y de viaje que es el movimiento de personas<sup>38</sup>. Según el tipo de interacción las funciones que tiene un régimen puede variar y aquí la problemática se centra en el movimiento de seres humanos.

Para determinar las funciones de un régimen de este tipo se debe partir de las dos características más importantes en la política internacional para este estudio que, según la teoría de regímenes internacionales, son: la ausencia de instituciones gubernamentales autoritarias y la incertidumbre generalizada entre los actores. De esta manera las relaciones entre Estados o los conflictos internos de un Estado constantemente repercuten sobre otro y ante la ausencia de instituciones globales autoritarias es que se crea un ambiente de riesgo y de desconfianza. De aquí surge una función general de los regímenes, la de facilitar la formación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre gobiernos a manera de estar preparados de alguna forma ante esta condición estructural de anarquía. Los ejes específicos bajo los que se pueden enmarcar las variables funcionales de los regímenes internacionales que aquí interesan son la reciprocidad y la información.

#### *1.3.3.1. Reciprocidad*

En cuanto a la demanda de principios y normas se ha dicho que la formación de ellos puede facilitar acuerdos mutuamente beneficiosos lo cual es el objetivo general de los regímenes internacionales. El principio de reciprocidad dentro de un régimen formado implica que, donde los agentes suponen la cooperación mutua, la ayuda será ofrecida por parte de aquellos que están en posición y condiciones de hacerlo, teniendo en cuenta el supuesto de que tal comportamiento de apoyo al régimen será correspondido de manera recíproca en un

---

<sup>38</sup> Op. Cit. Robert Keohane y Joseph S. Nye. 7

futuro. Esto ocurre en la cooperación internacional: los que tienen dan a los que no tienen para que se cumpla el régimen a través de donaciones o concesiones.<sup>39</sup> Entonces una función específica de los regímenes internacionales es la de crear un espacio adecuado en donde se pueda otorgar una cuota de cooperación basados en el mencionado principio de ser recíprocos entre los socios. De esta manera se estaría contrarrestando la desconfianza e incertidumbre propia del sistema y, teniendo en cuenta este principio, se adecuarán las normas implícitas y explícitas en los acuerdos y decretos entre los actores.

#### 1.3.3.2. *Información*

La falta de poder coercitivo de un régimen también provoca incertidumbre ya que las sanciones o beneficios están determinados por Estados poderosos que pertenecen al mismo. Desde este contexto se pueden mencionar tres problemas concretos que enfrentan los gobiernos dentro de la política mundial y que fomentan demandas de regímenes internacionales para mejorarlos<sup>40</sup>. El primero es la información asimétrica que pueden tener los actores. El segundo problema es un riesgo moral que se presenta ante acuerdos que pueden incentivar comportamientos menos cooperativos. Finalmente está el problema de engaño ante los acuerdos que los actores no tienen intención de cumplir o la irresponsabilidad con los mismos comprometiéndose con acuerdos que luego no se podrán cumplir.<sup>41</sup> Ante dichas situaciones de desequilibrio se deduce la función de un régimen de suministrar información que las mitigue. Al cumplir con esta función los regímenes justifican su creación y cumplen con los argumentos que la teoría propone para su demanda. Los costos de información pueden impedir un acuerdo beneficioso y la presencia de estos costos suministrará incentivos a los Estados para que exijan regímenes internacionales los cuales cumpliendo sus funciones mejorarán los problemas mencionados.

Los regímenes internacionales, las instituciones y los procedimientos que se desarrollan junto a ellos, desempeñan la función de reducir la incertidumbre y el riesgo vinculando temas discretos entre sí y mejorando la cantidad y calidad de la información disponible para los participantes y fomentando la reciprocidad entre socios que colaboran entre sí. Otra manera de reducir este tipo de problemas es aumentar la calidad y cantidad de la comunicación, aliviando así problemas de información que crean riesgos e incertidumbre.

---

<sup>39</sup> Ibid. 166- 167

<sup>40</sup> Ibid. 170

<sup>41</sup> Ibid. 171

En general las funciones de los regímenes internacionales son acordes al cumplimiento de lo que los Estados se propongan de manera colectiva. Además, sea cual sea el ámbito en el que se realicen los acuerdos específicos, las funciones cumplen con la mantención inicial de la creación de un régimen en cuanto a la búsqueda de beneficios mutuos que contrarresten los riesgos y la incertidumbre del sistema internacional. Una vez que los lineamientos de los Estados se institucionalizan el régimen contará con organismos consolidados de cierta manera para que se especifiquen las funciones que deben cumplirse. Estas funciones se integran en los criterios de reciprocidad e información.

### **1.3.4. Tipos de regímenes según las razones por las que los Estados las crean o las mantienen**

Los incentivos que buscan los Estados, como creadores de instituciones en la política mundial, al crear regímenes internacionales; así como las funciones que ellos cumplen, tienen por objetivo crear alianzas o acuerdos que posibiliten la cooperación entre ellos. El hecho de la existencia de regulaciones entre Estados no elimina por completo los factores de desconfianza e incertidumbre en las relaciones internacionales. Los gobiernos continuamente deben medir los riesgos que implica estar fuera de un régimen con los de estar dentro de él ya que en caso de estar dentro y sus socios no cumplan con las reglas los costos podrían ser más altos que los de nunca haber entrado. Ante la posibilidad de afrontar los riesgos que siempre van a existir es que habrá diferentes tipos de regímenes internacionales. Dentro de los distintos campos en los que se pueden dar estos acuerdos se puede distinguir dos tipos de regímenes según las razones por las que han sido creados. Es necesario conocer sobre ambos para determinar cuál de ellos será en más adecuado para clasificar al caso que se está trabajando en esta tesis.

#### *1.3.4.1. Regímenes de Control*

En primer lugar tenemos los regímenes de control que son la mayoría. Estos se dan a través de acuerdos institucionalizados para que los miembros tengan algún tipo de control sobre el comportamiento mutuo. Los controles impuestos regularizan el accionar de quienes forman el régimen y también de quienes están fuera de él al inducir estados mentales particulares con el fin de disuadirlos.<sup>42</sup> De esta manera los riesgos encuentran la manera de ser

---

<sup>42</sup> Ibid. 178 - 179

mitigados por parte de los Estados y de las instituciones creadas a través de regímenes creados con este fin.

#### 1.3.4.2. *Regímenes de Seguridad*

En segundo lugar, desde el mismo enfoque de reducción de riesgos, los actores buscan asegurarse en contra de fenómenos que pueden ser improbables pero muy problemáticos. Una estrategia de este tipo sería necesaria en casos en los que otras acciones y sus consecuencias no puedan ser controladas. Además, los riesgos contra los que se pretende prepararse o asegurarse deben ser particulares para los miembros individuales del grupo y no común.<sup>43</sup> La protección de una situación que afecte a todos los miembros de igual manera no tendría mayor sentido. Las condiciones en este caso deberían ser las mismas que ya se han mencionado solo que se asume la formación de un régimen de este tipo si no se ha podido controlar el entorno de una forma eficaz. El tipo de cooperación que se esperaría en un régimen internacional de seguro puede ser de ayuda financiera o de arreglos para compartir recursos en casos de emergencia. “Los Regímenes de seguro son “mejores en segundo término” pero son mejores que no contar con ninguna estrategia.”<sup>44</sup> Esto quiere decir que los acuerdos de un régimen de este tipo son pensados para casos en los que acuerdos de control de ciertas situaciones no se cumplan.

Para los intereses de este estudio se ubicará a los regímenes de Derechos Humanos en este último tipo ya que se tratará un tema consecuente de una guerra interna de un país en donde no ha sido suficiente el control nacional o internacional. El fenómeno de la migración forzada es el resultado social de un conflicto armado sobre el cual se han creado regulaciones para asegurar que se cumplan normas de aceptación y protección humanitaria. También las reglas incluyen el apoyo a los países que reciben a esta población teniendo en cuenta las repercusiones sociales y económicas que le puede provocar el cumplir con la recepción de los mismos, lo cual es parte del mismo acuerdo. En este caso específico los conflictos de un país generan conflictos en otros países, esa es la causa por la que se puede decir que se está tratando con un régimen de seguro.

---

<sup>43</sup> Ibid. 180

<sup>44</sup> Ibid. 182

### 1.3.5. Actores de los regímenes internacionales

Los actores de los regímenes internacionales van más allá de los Estados aunque estos no dejan de ser los principales. Se ha hecho mención a las instituciones formadas como organismos internacionales, a la sociedad civil, entre otros y en este apartado se va a expandir la comprensión de su papel en el sistema internacional regularizado con normas y acuerdos. El marco teórico de este estudio considera a los actores sobre los que se hablará a continuación con el fin de conocer un poco más de ellos desde una perspectiva sociológica. Estos actores son los que se considerarán para analizar las relaciones que se dan a nivel internacional para tratar el tema específico del refugio de seres humanos.

#### 1.3.5.1. *El Estado*

El Estado es el actor central del sistema internacional. En las relaciones internacionales ellos son muy diferentes unos de otros y son los rasgos específicos y particularidades de los Estados los que interesan. Ellos tienen una igualdad en cuanto a derecho, pero son desiguales de hecho. Esto se refleja en un sin número de variables y recursos de cada Estado que son los que establecen una jerarquía de la capacidad de acción y de intervención de los mismos en la arena internacional.<sup>45</sup> El medio interno propio de cada Estado (realidad política, económica, ideológica, etc) contiene características que son de interés para el análisis de estos actores. Por último se debe tener en cuenta la edad (antigüedad y experiencia) de los Estados ya que por lo general los Estados “viejos” son más moderados en sus ambiciones y más sagaces en sus actuaciones que los países jóvenes.

Los actores estatales, en las relaciones internacionales, desempeñan sus funciones mediante lo que se llama comúnmente “política exterior”. En el derecho internacional los gobiernos tienen el monopolio de la representación de la acción del Estado en sus relaciones externas a través del ejecutivo, de un ministerio de asuntos exteriores, diplomáticos y demás grupos que pueden representar fuerzas políticas, económicas y sociales<sup>46</sup>. Entre ellos se distribuyen los procesos de elaboración de política exterior.

---

<sup>45</sup> Marcel Merle. *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1991. 346

<sup>46</sup> *Ibid.* 360

### 1.3.5.2. Actores no estatales

Las relaciones internacionales cuentan con actores no estatales de gran importancia y que desde el siglo pasado han aumentado en cantidad, temas e influencia.

#### A. Organizaciones Intergubernamentales

Las Organizaciones u organismos intergubernamentales (Oigs) han sido creadas por sistemas de conferencias diplomáticas a lo largo del siglo pasado. Estos actores constituyen un sistema de comunicación que permite a los Estados tener un permanente espacio para el trabajo conjunto frente a conflictos que les concierne.

Las Oigs son personas internacionales que, sin ser Estados, son “objeto de derecho internacional, capaz de poseer derechos y deberes internacionales, y que tiene capacidad para hacer valer sus derechos mediante reclamaciones internacionales”<sup>47</sup>. Por esto se les reconoce la capacidad necesaria y suficiente para el ejercicio de las funciones que les ha sido encomendadas por su acto constitutivo.

La naturaleza de las organizaciones internacionales se puede establecer en un rasgo común “que es el estar fundadas y constituidas por Estados y animadas por los representantes de los gobiernos cualificados para actuar en nombre de los Estados”<sup>48</sup>. Esto quiere decir que las Oigs son la institucionalización de las relaciones de Estados que en teoría son soberanos e iguales pero que en la realidad tienen dimensiones, capacidades y poder desiguales.

La extensión de las funciones que deben ejercer los Oigs pueden ser diversificadas y extendidas, en principio, al conjunto de las cuestiones internacionales (es el caso de ONU u OEA). También pueden tener funciones limitadas a temas específicos (UNESCO, OMS, OIM, ACNUR). Las Oigs también pueden clasificarse según la extensión del campo de acción que ofrecen. Su vocación y competencia pueden ser universales, regionales o incluso mixtas.

Para el objeto de este estudio las Oigs serán vistas como actores de las relaciones internacionales debido a su capacidad real de desempeñar una función específica, con independencia de los miembros que las componen. Por esta razón un Oig es considerado como actor que está en condiciones de convertir las peticiones y los apoyos de que son objeto en decisiones que constituyan la respuesta de sistema en su entorno. Además

---

<sup>47</sup> Ibid. 394

<sup>48</sup> Ibid. 385

influyen mediante sus reacciones sobre este entorno. La capacidad de decisión propia de un Oig no es algo real ya que ellos no pueden imponer su voluntad sobre sus miembros, sino que para tomar decisiones dependen del consentimiento de los Estados miembros<sup>49</sup>. A pesar de esto, existen condiciones bajo las cuales los Oigs pueden ejercer el poder de decisión confirmando las precauciones que deben adoptarse en la apreciación de la capacidad de decisión. “Las organizaciones de carácter funcional disponen de un poder de decisión soberano cuando se trata de proporcionar prestaciones conformes con sus objetivos estatuarios”. La ONU por ejemplo a través de sus agencias y programas puede conceder asistencia económica, técnica, humanitaria, etc. La ayuda y la asistencia son proporcionadas a países en dificultades a través de instituciones especializadas en campos específicos.

### *B. Organizaciones no gubernamentales (Ongs)*

Existen flujos en las relaciones internacionales que están al margen de los Estados y del control de las autoridades gubernamentales. Claros ejemplos de estos flujos pueden ser los movimientos de personas, de dinero, de mercancías o de ideas. Estos flujos son conocidos como transnacionales y su definición no resulta nada fácil. Para este estudio serán comprendidas como “los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional”<sup>50</sup>. Los fenómenos internacionales de esta categoría no tienen un estatus jurídico como lo tienen los Estados o los Oigs, sin embargo si se pueden distinguir dos categorías de fuerzas transnacionales a partir de reglas jurídicas.

Una primera categoría de fuerza transnacional representan los organismos sin fin de lucro que se benefician de una especie de reconocimiento que les permite desempeñar una función consultiva ante las Oig. Esta categoría tiene en nombre de organizaciones no gubernamentales (Ongs)<sup>51</sup>. Por otro lado están también las que son representadas por firmas multinacionales y que tienen fines lucrativos. Una tercera categoría serían las fuerzas espontáneas y no organizadas representadas por la opinión pública internacional. En este estudio, se analizará solamente a la primera categoría con el fin de conocer como se interrelacionan con los demás actores en un régimen internacional.

---

<sup>49</sup> Ibid. 397

<sup>50</sup> Ibid. 411

<sup>51</sup> Ibid. 413

Una Ong es una “asociación o movimiento constituido de forma duradera por particularidades pertenecientes a diferentes países con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos.”<sup>52</sup> Una característica común de este fenómeno es que tiene orígenes ilustres y muy antiguos.

En su análisis de los actores del sistema internacional Marcel Merle menciona rasgos específicos que caracterizan al fenómeno de los Ongs destacando la iniciativa privada y la solidaridad internacional. Para este estudio se van a considerar la organización, estructura, objetivos y funciones desempeñadas por los Ongs con el fin de clasificarlos y definirlos a pesar de las dificultades propias de la gran diversidad existente en el universo de los Ongs.

En cuanto a las relaciones con los Oigs la principal función que cumplen las Ongs es consultiva lo cual da lugar a una cooperación útil entre los Oigs, que reúnen los intereses de los Estados, y las Ongs, que tienen intereses e ideales específicos. “Esta cooperación reposa en un circuito de comunicación y de información; desemboca en una contribución frecuentemente fecunda de los Ongs en trabajos de los Oigs, sea bajo la forma de la participación en los debates o sea bajo la forma de una asociación de los Ongs a las tareas concretas emprendidas sobre el terreno por algunos Oigs.”<sup>53</sup>. En este sentido, los conflictos que se pueden dar, la demanda de acuerdos mutuamente beneficiosos y las funciones que realizarían estos actores, son los mismos que ya se han analizado según la teoría de regímenes internacionales. Lo que se ha pretendido expandir es la comprensión de los actores y de las interrelaciones que se toman en cuenta en un sistema internacional institucionalizado.

Finalmente, tras haber analizado a los actores y sus relaciones, se puede plantear la posibilidad de cooperación entre ellos. Sin embargo los actores no tienen la misma jerarquía ni influencia; se ha dicho que los principales actores son los Estados. Son ellos quienes crean los regímenes, las líneas de acción y los que aportan con los recursos necesarios para que los acuerdos se cumplan. Por su parte los Oigs representan los intereses del conjunto de Estados y mientras estos se mantengan y cumplan sus objetivos estos actores podrán adaptarse a sus necesidades. Por último, los organismos de la sociedad civil tienen objetivos específicos creados muchas veces desde comunidades epistémicas. Esto implica que para su mantención necesitan la aceptación de la comunidad internacional para que ejecuten sus

---

<sup>52</sup> Ibid. 413

<sup>53</sup> Ibid. 426

propuestas y el apoyo que pretenden dar. Así como los intereses de cada Estado pueden diferir entre ellos, lo mismo puede pasar con los Ongs y de esta forma estos intereses influir en la cooperación o falta de ella. Un Ong depende del reconocimiento y recursos de la comunidad internacional lo cual será una variable muy importante para determinar las relaciones de los actores al interactuar con Ongs y entre ellos.

#### **1.4. Síntesis**

El marco teórico que se ha determinado en esta primera parte fue considerado el óptimo para realizar un análisis integral de un Régimen Internacional como el que se encuentra en estudio. Están incluidas tres de las principales escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales para tener enfoques que permitirán identificar diversas características del fenómeno del refugio en el Ecuador. De esta manera se pretende contar con una visión amplia para el estudio de caso del capítulo final y así comprender las relaciones que llevan los actores que participan alrededor del tema. Por otro lado, la inclinación teórica neoliberal que se plantea, ha dejado claras las condiciones que deben existir para la formación de un régimen internacional así como las funciones que debe cumplir. Al final se incluye una perspectiva sociológica de los actores que se tendrá en cuenta. Todos estos actores intervienen alrededor de la problemática planteada y serán analizados de manera individual e interdependiente según su participación en el régimen de interés.

La principal línea teórica que es tomada en cuenta es una de las más reconocidas en los regímenes internacionales: el neoliberalismo institucional en términos implementados por R. Keohane. Este enfoque otorga una explicación e interés en las instituciones internacionales, así como la posibilidad de cooperación en el sistema internacional. El modelo institucionalizado y de interdependencia que se plantea es fundamental para este trabajo debido a que es el modelo que se observa en el régimen de refugio al que se han adherido los actores en cuestión. Al tener la existencia de Estados, Organismos internacionales y no gubernamentales siguiendo una misma normativa y cumpliendo con ciertas reglas reconocidas entre si es evidente que tienen un accionar conjunto. También es evidente que hay varios actores en busca de un fin común lo que puede dar lugar a la búsqueda de beneficios absolutos entre ellos y esta particularidad es considerada por el neoliberalismo.

También el neorrealismo es tomando en cuenta ante la posibilidad que plantea este enfoque acerca de la búsqueda de ganancias relativas priorizando los intereses propios de cada actor

antes que los comunes y absolutos. De manera general la línea realista es la que otorgará la estructura esencial del sistema internacional. Ésta es legítima ya que el régimen en estudio obedece a esa estructura al haber sido formada por Estados que en un principio definieron al régimen y que en la actualidad siguen siendo los responsables del mismo. Además que el caso de estudio es el Ecuador, como estado receptor de población refugiada, que tiene en última instancia la decisión de aceptar o no la población extranjera que llega a su territorio en cualquier condición de migración.

Como último enfoque se considera al cognitivismo ya que sus planteamientos toman en cuenta a la historia y las situaciones que determinan las acciones más apropiadas por parte de los Estados. Esta es una visión bastante diferente a las racionalistas pero puede complementar un análisis de regímenes internacionales al dar explicaciones de una sociedad constituida por varios actores que son interdependientes. Así son las relaciones que se observarán en este trabajo y detrás de ellas existen varias ideas y conocimientos que determinan la participación de cada actor y tomador de decisión que es justamente lo que rescata esta escuela cognitivista.

Bajo estas tres líneas teóricas se ha definido a los regímenes internacionales y así se analizará al régimen que se encuentra en estudio que, en general, es un régimen de Derechos Humanos. Un régimen internacional de derechos humanos va a tener en cuenta otros aspectos fundamentales para su creación y para la vinculación de sus agentes, así como para su demanda y para el ingreso de agentes a formar parte del régimen. El derecho humanitario, la prevención de situaciones futuras y el prestigio internacional son algunas de las consideraciones que los tomadores de decisiones priorizarán al momento de participar con otros socios para definir acuerdos en este ámbito.

En el caso del régimen de refugio se encuentran estas características referentes a los incentivos que los actores tienen para acordar acciones humanitarias y de protección. Incluso han habido cambios según situaciones coyunturales que se han dado alrededor del mundo. Entonces los incentivos que van a tomarse en cuenta dentro de este contexto serán, además de los comunes de un régimen internacional, los que conciernen al interés humanitario que en el segundo capítulo serán tratados de manera puntual. Por su parte, los incentivos comunes pueden resumirse en la búsqueda de beneficios mutuos, dentro de una estructura determinada, en donde se puedan superar obstáculos, ejecutar acciones conjuntas e incluso restringir otras acciones por parte de los actores. Cabe mencionar que en

las relaciones consecuentes de los acuerdos a los que se puedan llegar para cooperar, las relaciones de poder son también determinantes. La realidad de los países y demás actores involucrados en el fenómeno de los refugiados colombianos en el Ecuador responden a esta estructura del sistema internacional en la que los Estados, siendo los principales actores, están cumpliendo una normativa particular y cooperando de varias maneras con el mismo fin.

Los términos en que se ha definido los regímenes internacionales permite determinar su función principal que es la de facilitar la formación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre gobiernos a fin de estar preparados de alguna forma ante esta condición estructural de anarquía. Este argumento se adapta completamente a la demanda de un régimen internacional en favor de los derechos humanos. En asuntos de guerra y de paz, como el que se vive en el conflicto armado colombiano, es evidente la cooperación que existe para la protección ante situaciones deshumanizantes consecuentes de la guerra. Estas problemáticas repercuten sobre la vida de las personas, atentan a los derechos humanos y se vuelven asunto de la sociedad internacional y de la política mundial. Ante situaciones así es fundamental la planificación de líneas de acción por parte de los agentes del sistema internacional. Más allá de la demanda que pueda existir de regímenes en este ámbito, las funciones de los regímenes deben ser abordadas desde la perspectiva de los Estados y de la sociedad civil en general.

En definitiva, se han preparado los argumentos desde los cuales se van a explicar, en los próximos capítulos, el régimen internacional que se está tratando y las relaciones que serán analizadas al final en el estudio de caso.

## **2. CAPITULO II: RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DE REFUGIO**

### **2.1. Introducción**

Los Derechos Humanos se encuentran en un campo normativo muy exclusivo que tienen un enfoque universal. De hecho la noción de estos derechos tiene una particular justificación racional, ética e histórica que los vuelve esenciales de todas las personas. Otras características importantes de los Derechos Humanos es que son absolutos e inalienables. Por estas razones los Derechos Humanos incumben a todas las personas y de igual manera deben ser respetados por todos.

En la sociedad institucionalizada en la que vivimos existen actores que procuran resguardar a los derechos de las personas, controlarlos y garantizarlos mediante sistemas eficientes. En principio son los Estados quienes cumplen con estas funciones pero, a partir de grandes lecciones aprendidas en la historia de la humanidad, se han creado organizaciones internacionales que apoyan a este fin mediante el cumplimiento de ciertas normativas en el marco de los Derechos Humanos. También la sociedad civil en general también ha formado parte de estas dinámicas.

El régimen internacional del refugio, que es en el que se centra este trabajo, tiene mucha relación con los Derechos Humanos y se definen a partir de sus mismos principios. A lo largo del primer capítulo se mencionaron algunos ejemplos para visualizar mejor el campo teórico en el que se realiza este trabajo sobre regímenes internacionales. De allí se determina un modelo institucionalizado que permite la cooperación de actores internacionales buscando beneficios comunes. De todas maneras es necesario dedicar este capítulo a definiciones particulares del régimen en estudio. Así se dará cuenta del proceso de formación del régimen y de acuerdos a los que han llegado los Estados alrededor de esta temática. Estos procesos serán analizados ya que constituyen y justifican la inclusión de un país como el Ecuador en esta situación de receptor de población vecina como ha ocurrido en otras partes del mundo.

El marco del Régimen internacional de Refugio está dentro del régimen internacional de Derechos Humanos. Esto es porque es más amplio pero no por esto implica un orden

cronológico ya que el refugio se lo podría plantear desde hace mucho tiempo atrás. Las principales fuentes normativas del régimen de Derechos Humanos serán analizadas con el fin de definir al de Refugio a partir de ellas.

El fenómeno que se encuentra en estudio, bajo el enfoque de la necesidad de protección y de defensa de los Derechos de las personas, ha existido desde las primeras civilizaciones. De la misma manera los derechos de las personas que abandonan sus tierras por motivos de persecución siguen, o deben seguir siendo los mismos derechos de todas las personas. La particularidad de las personas en condición de refugio, al estar fuera de su territorio nacional, es que no cuentan con sus gobiernos quienes garanticen sus derechos humanos básicos y su seguridad física. Ante esta inminente desaparición de la red de seguridad es evidente que la seguridad y los derechos de estas personas deben mantenerse de alguna manera en su país de asilo. De lo contrario serían excepcionalmente vulnerables a la explotación y a otras formas de maltrato, además del encarcelamiento o la deportación.<sup>54</sup> A continuación veremos la justificación del régimen dentro de los derechos humanos para determinar el alcance del régimen así como su misma existencia.

## **2.2. Régimen Internacional de Refugio como régimen de Derechos Humanos**

En el contexto universal, absoluto e inalienable de los Derechos Humanos, aplicado a las personas que se encuentran en situación de movilidad obligada fuera de su país, se comprende al régimen del refugio como parte del régimen de Derechos Humanos. Existen convergencias entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario dentro de un marco de protección de los derechos de la persona humana.<sup>55</sup> De hecho “la protección efectiva e integral de los refugiados, de los solicitantes de asilo y de otras personas que se encuentran bajo la competencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) solamente se puede alcanzar aplicando, de manera concertada, los estándares de

---

<sup>54</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La protección de los Refugiados y el Papel del ACNUR*. Ginebra, Sección de Información Pública y de Relaciones con los Medios de Comunicación, 2009. 14

<sup>55</sup> Antonio Augusto Cancado Trindade. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Reflexiones sobre el desarraigo como problema de Derechos Humanos frente a la conciencia Jurídica Universal*, San José, Costa Rica, Editorama, 2001. 2-3

estas tres ramas complementarias del derecho internacional.”<sup>56</sup> Por consiguiente, varias de las Conferencias y Declaraciones regionales han enmarcado a la protección de los refugiados en el universo conceptual de los Derechos Humanos como se plantea en este trabajo.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es parte del Derecho Internacional Público. Para comprender tanto la parte operativa como la esencia misma del derecho internacional de los derechos humanos, es oportuno mencionar algunos conceptos básicos del derecho internacional. Tradicionalmente “el derecho internacional –denominado también el Derecho de las Naciones– es el cuerpo vinculante de normas y principios que rige las relaciones entre un Estado y los otros Estados y entre estos y las organizaciones internacionales.”<sup>57</sup> Esta definición plantea al Estado como el actor más importante en cuanto sujeto del derecho internacional.

En un principio el derecho internacional consideraba “que cuando una persona que se encontraba fuera de su país de nacionalidad era sometida por un gobierno extranjero a un trato violatorio del derecho internacional, sólo correspondía al Estado de su nacionalidad iniciar una acción contra el Estado ofensor y ejercer, además, la protección diplomática en favor de su nacional.”<sup>58</sup> Entonces se asumía la ofensa contra una persona extranjera como ofensa contra el Estado de su nacionalidad. En este contexto las personas apátridas y refugiadas no tenían una protección efectiva a través del derecho internacional. Por otro lado las relaciones entre las personas y los Estados de los cuales eran nacionales estaban regidas sólo por el derecho nacional de estos Estados. A pesar de eso, existían excepciones para casos concernientes a la esclavitud, la protección a minorías y el Derecho Humanitario.

En la actualidad se acepta que los derechos fundamentales de la persona son materia del derecho internacional gracias al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. De esta manera es que las personas pueden encontrar respuestas, soluciones y protección por medio de los organismos internacionales en caso de que su país o cualquier otro, perteneciente a su jurisdicción, irrespeten los estándares de los derechos humanos.

---

<sup>56</sup> ACNUR. *Derechos Humanos: Los derechos humanos y la protección de los refugiados, Módulo auto formativo 5, Volumen I*. Internet. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447>. Acceso 14-6-2010

<sup>57</sup> Ibid. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447>

<sup>58</sup> Ibid. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447>

Ante estas redes normativas sobre el derecho internacional es importante detenerse en ciertos aspectos particulares de cada una de las tres ramas de las que se está hablando para conocer y contextualizar desde ellas los Regímenes y sub- regímenes que se están tratando en este trabajo. La plena comprensión de los derechos humanos determinará a este conjunto de normas como un Régimen internacional y a su vez a los derechos de los refugiados como un sub-régimen internacional.

### **2.2.1. Los Derechos Humanos**

Los Derechos Humanos (DDHH) están vinculados con la idea de la dignidad de la persona humana y existen junto a deberes y obligaciones fundamentales en relación con estos derechos fundamentales. La declaración y programa de acción de Viena menciona que “Todos los DDHH son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los DDHH en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”<sup>59</sup> Son varios los fundamentos sobre los Derechos de la persona humana y a lo largo de la historia se han presentado varias justificaciones de ellos. Dentro de las principales se puede tomar en cuenta a la creencia del Derecho Natural, las necesidades humanas y sociales, que se han mostrado a lo largo de la historia aceptando derechos como tales para hombres de épocas particulares; y existe también una justificación ética y moral para los Derechos Humanos.

#### *2.2.1.1. Contexto histórico de los Derechos Humanos*

El reconocer estos derechos fundamentales de la persona humana ha sido un proceso histórico inherente al hombre en sus esfuerzos por superarse y por convivir y “se ha traducido en una ampliación del número y contenido de estos derechos y en una expansión del campo personal y territorial de su vigencia y protección jurídica.”<sup>60</sup> La manifestación de estos derechos se ha plasmado de distintas maneras, en distintas civilizaciones y en diversas declaraciones de carácter político y jurídico. Se podría hacer un recorrido en donde se resaltarían los siguientes momentos y hechos históricos que marcaron y precisaron los DDHH como hoy los conocemos.

---

<sup>59</sup> Máximo Pacheco Gómez. *El concepto de derechos fundamentales de la persona humana*. San José, 1998. 46

<sup>60</sup> *Ibid.* 46

El cristianismo contiene una muy trascendente afirmación bíblica sobre la dignidad del hombre y el conocimiento de sus derechos fundamentales al mencionarlo como creación de Dios a su imagen y con un alma racional (Génesis 1 y 2). La especulación filosófica y jurídica de los griegos y los romanos fue una vertiente que, junto con el pensamiento cristiano, utilizaron San Agustín y Santo Tomás de Aquino para crear una doctrina de los DDHH.

El renacimiento fue otro momento de gran importancia para el desarrollo de los DDHH ante las propuestas del cristianismo para los problemas sociales que allí se dieron. Posteriormente en los siglos XIX y XX la doctrina de la Iglesia Católica tuvo un gran desarrollo en materia de DDHH plasmados en las encíclicas de algunos Papas.

En otro contexto cabe mencionar el desarrollo que se dio en diferentes países. En España en el siglo VII se dieron manifestaciones de garantías individuales de donde surgieron diversas leyes que otorgaron protección a los derechos de libertad, propiedad y otros en la “Carta Magna Leonesa”. Por otro lado imperios como el Carolingio y el Germano aportaron con principios jurídicos a favor de los derechos de las personas y la justicia social.

En Inglaterra se dio un avance muy importante al reconocer un conjunto de garantías individuales, la libertad personal y algunas limitaciones al establecimiento de las cargas tributarias, en lo que se conoce como “Carta Magna”. “La trascendencia de la carta magna fue inmensa, tanto en la posterior evolución institucional inglesa como en el desenvolvimiento y consolidación jurídica de los Derechos del Hombre”<sup>61</sup>.

También se puede mencionar, en el siglo XVIII el Acta de Independencia de Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en Francia como momentos claves en la definición de los derechos individuales, derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la seguridad y a la resistencia a la opresión, entre otros.

Durante el siglo XIX se establecieron las primeras medidas internacionales para proteger los derechos humanos con la adopción de tratados para prohibir el comercio de esclavos, la evolución del derecho humanitario y la adopción de acuerdos internacionales para proteger las minorías.

En el siglo pasado tomó mucha fuerza el reconocimiento y la protección internacional de los DDHH. Los principales referentes de este proceso serían:

---

<sup>61</sup> Ibid. 48

1. 1917: El “Proyecto de reconocimiento internacional de los derechos del individuo” presentado por el internacionalista Alejandro Álvarez al Instituto Americano de Derecho Internacional.
2. 1941: El Mensaje presentado por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt al Congreso.
3. 1941: La “Carta del Atlántico” suscrita por Franklin Delano Roosevelt y Wiston Churchill.
4. 1942: La Declaración de Derechos Humanos formulada por 45 Estados.
5. 1943: La Declaración sobre seguridad colectiva firmada por Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República Popular China.
6. 1944: Los “Acuerdos de la conferencia de Dumbarton Oaks”.
7. 1945: Las resoluciones de los países americanos en la Conferencia de Chapultepec.

Este proceso dio como resultado tres importantes declaraciones a partir de los cuales se dan otros sistemas de protección internacional de los derechos humanos, estos son:

- 1948: La “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, la “Declaración Universal de Derechos Humanos”.
- 1950: La “Convención Europea de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales”.<sup>62</sup>

Este recorrido cronológico de la formación de los Derechos Humanos, como los conocemos hoy, deja claro que este tema y las problemáticas alrededor de ellos han creado un sistema normativo específico. La aplicabilidad de estos principios, que se plantean como universales para el régimen en estudio, está justificada desde la construcción social que ellos implican. El enfoque de Derechos Humanos que se plantea se ha creado a partir de varias experiencias coyunturales que poco a poco se han transformado en los principios de políticas e instituciones internacionales.

#### *2.2.1.2. Fundamentos de los Derechos Humanos.*

Las más importantes justificaciones racionales de los derechos de la persona humana que se han dado en la Historia son la iusnaturalista, la histórica y la ética. Estos fundamentos son

---

<sup>62</sup> Ibid. 50 -51

diferentes y se complementan para poder solucionar problemas de aceptación de los Derechos Humanos.

*Fundamentación iusnaturalista.*- Es la de mayor tradición histórica, se deriva de la creencia en el Derecho Natural y basada en la existencia de una ley natural se prescriben los derechos y deberes fundamentales de las personas. Por lo tanto, estos derechos son inherentes al ser humano y anteriores a cualquier legislación o acuerdo gubernamental, siendo universales e inmutables.

*Fundamentación histórica.*- Para ella los derechos humanos manifiestan los derechos variables y relativos a cada contexto histórico que el hombre posee de acuerdo con el desarrollo de la sociedad. Esto implica que los Derechos Humanos han evolucionado (y evolucionan y varían) en la historia y en las sociedades a partir de las necesidades humanas y dentro de las posibilidades de satisfacerlas colectivamente.

*Fundamentación ética.*- Se sustenta en las condiciones fundamentales y exigencias derivadas de la idea de dignidad humana. Así los derechos humanos aparecen como derechos morales, como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombre. Esto implica un derecho igualitario de humanidad que no depende de circunstancias históricas, culturales, políticas o sociales.<sup>63</sup>

En definitiva, en la historia de la humanidad, la propia esencia de la raza humana y la moral nos muestran que “el fundamento de los Derechos Humanos reside en que el hombre es un ser dotado de razón y libre voluntad, que posee un fin propio. Estos caracteres son los que les da la dignidad que goza”<sup>64</sup>. Las concepciones analizadas hasta aquí acerca de los Derechos Humanos resaltan, además de justificativos, la importancia que se les debe dar a los Derechos Humanos, que por su naturaleza tienen un carácter universal. Además de ello un régimen de derechos humanos se forma gracias al aprendizaje de personas que en conjunto van definiendo, desde sus conocimientos, políticas que en momentos de incertidumbre han resultado beneficiosas. Entonces, desde una perspectiva cognitivista, la institucionalización de ciertos principios sociales también fundamenta la formación de los Derechos Humanos.

---

<sup>63</sup> Ibid. 50 - 55

<sup>64</sup> Ibid. 57

Esta característica los vuelve un fin para cualquier aparato jurídico sea nacional o internacional. Por esta razón es que existe un Régimen internacional de Derechos Humanos el cual de la misma manera es de gran importancia en el sistema internacional ya que a través de este régimen se pretende garantizar el respeto al uso lícito de las actividades de la persona humana. El funcionamiento y cumplimiento de normas referentes a derechos humanos como el que existe en la actualidad es una muestra clara de varias características fundamentales de un grupo social. Esta idea, trasladada al plano mundial, permite afirmar que el cumplimiento de las normas del Régimen Internacional de Derechos Humanos es un referente de la sociedad actual en general, que cada vez se presenta más como una sociedad global. La misma que a través de distintas redes de interacción pretende enfrentar diversos desafíos y sin lugar a dudas la defensa y protección de sus miembros (las personas) es una de las más importantes y donde se puede ver grandes esfuerzos por parte de sus actores como es en el caso que se encuentra en estudio.

Los actores del sistema internacional son los que se encuentran bajo análisis ya que sus acciones y relaciones sacarán a flote las mencionadas referencias de cómo el mundo está tratando estos temas de gran interés e importancia para todas las personas, grupos sociales, Estados y organismos involucrados. Los regímenes que han sido creados alrededor de temas humanitarios tienen proyectos específicos para conseguir sus fines. Para ello es evidente que deban interactuar los actores cooperando de tal manera que sus esfuerzos alcancen los resultados esperados. Por otro lado los actores, quienes no pueden dejar de lado sus intereses propios, pueden tener conflictos entre ellos en la búsqueda de sus beneficios que distraigan su atención de objetivos colectivos y humanitarios.

### *2.2.1.3. Derechos Humanos y Refugio*

Los instrumentos de Derechos Humanos definen que los derechos se les reconocen a todas las personas en general, no solamente a los nacionales de los Estados partes. Por lo tanto, las personas que no son nacionales normalmente también son beneficiarios de los derechos garantizados en los instrumentos de Derechos Humanos, con limitadas excepciones, tal como los derechos relativos a la participación política. Debido a la universalidad de estos derechos, las personas solicitantes de asilo, refugiadas y las apátridas están amparadas por todos los derechos y las libertades previstas en los tratados de derechos humanos, sin ninguna clase de discriminación. La Convención de 1951, que establece las normas mínimas para el trato de quienes califican para el estatuto de refugiado se realizó una década antes

que los principales mecanismos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en general se acepta que las disposiciones que se encuentran en esos instrumentos de derechos humanos complementan la Convención y así ofrecen una mayor protección a todas las personas que están bajo la competencia del ACNUR.

Las normas de derechos humanos son de especial importancia para la protección de los refugiados por varias razones. En primer lugar el hecho de que algunos instrumentos de derechos humanos han sido ratificados por más países que los signatarios de la Convención de 1951 y su Protocolo. Un ejemplo es la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) ha sido ratificada por 192 estados. Por lo tanto, en los países no signatarios de la Convención de 1951 se puede usar el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que aborda el tema de los niños refugiados, para protegerlos. En segundo lugar los instrumentos de derechos humanos contemplan un rango más amplio de derechos que los que se encuentran en los instrumentos internacionales del derecho de los refugiados. En tercer lugar los instrumentos de derechos humanos normalmente otorgan el mismo trato a nacionales y no nacionales, inclusive a los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas. En último lugar se destacan los mecanismos de vigilancia establecidos los cuales son diferentes.

El artículo 35 de la Convención de 1951 incluye la siguiente disposición: “Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere en el ejercicio de sus funciones, y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención”. Además, los Estados están obligados “a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de: ( a ) la condición de los refugiados; ( b ) la ejecución de esta Convención, y ( c ) las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados”. Al contrario que muchos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, la Convención de 1951 no prevé otros mecanismos de supervisión, como la presentación de informes de los Estados o el sistema de peticiones individuales. Los instrumentos de derechos humanos establecen una variedad de mecanismos de supervisión que incluyen la obligación de informar a través de misiones in situ, los órganos de supervisión cuasi-judiciales (por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos) y la posibilidad de interponer una demanda ante un tribunal internacional de

derechos humanos (por ejemplo, el Tribunal Europeo, la Corte Interamericana y la Corte Africana). Las decisiones de estas cortes son vinculantes para los Estados partes. Asimismo, de acuerdo con los instrumentos de derechos humanos, los Estados están obligados a presentar informes sobre la aplicación nacional de los tratados de los cuales son signatarios.

En definitiva las normas de los derechos humanos brindan protección a todos los que se encuentran en la jurisdicción de los Estados partes. Por lo tanto, son de especial importancia para aquellos individuos, incluyendo a los refugiados, que no han accedido a los procedimientos de asilo o quienes no han regularizado de otra manera su estancia y no han cumplido con el requisito de “estar legalmente en su territorio”, lo cual es una condición para muchas de las disposiciones de la Convención de 1951.

En América Latina, La declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984) enmarcó la protección de los refugiados en el Universo conceptual de los Derechos Humanos.<sup>65</sup> Esta estableció un claro vínculo entre los dominios del Derecho Internacional de los Refugiados y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Posteriormente, la Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas (1994) profundizó las relaciones entre el Derecho de los Refugiados y Desplazados y los derechos humanos dando énfasis a cuestiones más actuales como las de desplazamiento forzado y del derecho del refugio en su amplia dimensión analizadas desde las necesidades de protección del ser humano en cualquier circunstancia, en el universo conceptual de los Derechos Humanos.

Cada región ha desarrollado sus propios avances en materia de refugio según las circunstancias particulares que llevan a ampliar las líneas de protección que se incluyen en el Derecho internacional de los refugiados. Esta constante evolución es siempre necesaria y se ha dado a partir del análisis de la realidad desde las concepciones y la óptica que comparten con los Derechos Humanos.

### **2.2.2. El Derecho Internacional Humanitario (DIH)**

El Derecho Internacional Humanitario antecede al derecho de los derechos humanos y de los refugiados. Sus normas restringen las acciones de las partes en conflicto al centrarse en la protección y en el trato humanitario de las personas que no forman parte de las hostilidades (civiles, médicos, trabajadores humanitarios) y de aquellos que ya no forman parte de las

---

<sup>65</sup> Op. Cit. Antonio Augusto Concado Trindade. 3-5

hostilidades (tropas heridas, enfermas y náufragas, prisioneros de guerra). El DIH también regula los términos y métodos de la guerra (lo que normalmente se denomina *ius in bello*).

#### *2.2.2.1. Fundamentos del Derecho Internacional Humanitario*

Ésta es una rama del derecho internacional que está formada por las normas que se aplican durante un conflicto armado. Sin embargo, no aborda el asunto de la legalidad del conflicto armado como tal (que comúnmente se denomina como *ius ad bellum*; es decir, si el uso de la fuerza es conforme con las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo su artículo 51 concerniente al derecho a la legítima defensa. El “guardián” del DIH es el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Fundado en 1863, el CICR ejerce su mandato de vigilancia estableciendo una relación de confianza con las partes beligerantes del conflicto. Los instrumentos más importantes del derecho internacional humanitario, también relevantes para la protección internacional de los refugiados, son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales, adoptados en 1977.<sup>66</sup>

Los conflictos que se encuentra bajo la regulación y protección del DIH son:

- Los conflictos armados internacionales, que son los conflictos entre dos o más Estados (aplican los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I);
- Los conflictos armados sin carácter internacional, que son los conflictos entre las fuerzas armadas de un Estado y fuerzas armadas no estatales, o entre dos o más grupos armados no estatales en el territorio de un Estado (en situaciones de contienda interna, aplica el artículo 3 común para los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II).

#### *2.2.2.2. Derecho internacional humanitario y refugio*

En principio, los refugiados atrapados en un conflicto armado internacional entran en la categoría de “personas protegidas”, lo cual significa que les resultan aplicables todas las disposiciones del Convenio IV de Ginebra y del Protocolo Adicional I. Durante los conflictos armados de índole no internacional, los refugiados están protegidos automáticamente puesto que son, por definición, “civiles que no toman una parte activa en las hostilidades”. Los refugiados son beneficiarios en particular de las siguientes disposiciones. La primera, según

---

<sup>66</sup> Op.Cit. Internet. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447>

el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra detalla la protección mínima que se debe acordar para personas que no participan, o que ya no están participando, en las hostilidades en un conflicto armado de carácter no internacional. Incluye la protección contra actos de violencia, particularmente los homicidios, la mutilación, tortura, trato cruel, humillante y degradante, una prohibición a la toma de rehenes y un juicio justo previo a la imposición de cualquier pena. La segunda es el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) cubre la protección de los civiles contra algunas consecuencias de la guerra. Prohíbe el uso de civiles como escudos humanos, el castigo colectivo de civiles, las medidas dirigidas a intimidar o aterrorizar a la población civil, el pillaje y las represalias contra civiles. Asimismo, dispone el establecimiento de zonas neutrales que se puedan usar como asentamiento de refugiados y para la reunificación de las familias dispersas.

El Convenio también prohíbe tratar a los refugiados como enemigos extranjeros solamente por tener la misma nacionalidad del enemigo. Como tercero el Protocolo Adicional I estipula que las guerras de liberación nacional deben ser tratadas como conflictos de carácter internacional y refuerza la regla de que las fuerzas beligerantes deben distinguir entre objetivos militares y objetivos civiles y población civil. Fortalece la protección que brinda el Convenio de Ginebra aseverando que los civiles no deben ser blanco intencional de acciones militares o ataques indiscriminados y que los civiles deben recibir asistencia imparcial de las agencias humanitarias, sujeta a los acuerdos que alcancen las partes en conflicto.

Además el Protocolo Adicional II extiende a los conflictos armados sin carácter internacional las normas del Protocolo I relativas a la protección de los civiles. Extiende dicha protección más allá de las disposiciones del artículo 3 común. El desplazamiento de las poblaciones civiles sólo puede ordenarse si pelagra la seguridad de los civiles o si así lo demandan imperiosas razones militares. En esas circunstancias, deben tomarse medidas para que la población sea asentada en condiciones seguras.

En definitiva el DIH protege a los refugiados sólo en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Si un refugiado huye de un conflicto armado y encuentra asilo en un país que no participa en el conflicto armado interno o internacional, el DIH no se aplica más a ese refugiado. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también juega un papel importante en la protección de las personas desplazadas internas, que han sido

forzadas a dejar sus hogares por los conflictos armados internos o internacionales. El derecho internacional de los derechos humanos es aplicable en todo momento y durante el tiempo que dure el conflicto armado, sea internacional o no internacional. Esto significa que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son aplicables simultáneamente durante el tiempo que dure el conflicto armado. Se considera que durante un conflicto armado el DIH es la *lex specialis* y las normas generales del derecho internacional se mantienen en suspensión. Así durante los conflictos armados el DIH determina el alcance del derecho a la vida.

### **2.2.3. El Derecho Internacional de los Refugiados**

Los gobiernos suelen garantizar los derechos humanos básicos y la seguridad física de sus ciudadanos. Pero, cuando los civiles se convierten en refugiados, desaparece esta red de seguridad. Sobre los gobiernos recae la responsabilidad principal de proteger a los refugiados en su territorio y, a menudo, lo hacen con el apoyo de organizaciones internacionales y no gubernamentales. En muchos países el personal del ACNUR trabaja junto a ONGs y otros socios en una variedad de escenarios, desde las capitales pasando por remotos campos o áreas fronterizas, intentando promover o proveer de protección legal y física minimizando la amenaza de violencia –incluidas las agresiones sexuales – a la que muchos refugiados se enfrentan incluso en los países de asilo.<sup>67</sup> Estas acciones pueden realizarse debido a la existencia de una serie de instrumentos universales y regionales que establecen y definen los estándares básicos para el trato de los refugiados.

#### *2.2.3.1. Convención sobre los refugiados de 1951: Definiciones*

El instrumento más importante en lo que concierne al Derecho Internacional de los Refugiados es la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el estatuto de los refugiados (Ver Anexo 1). A este se debe añadir el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1967.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) es el principal instrumento legal donde se define quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y las principales obligaciones jurídicas de los Estados. El primer artículo proporciona una definición de refugiado al mencionar que un refugiado es una persona que

---

<sup>67</sup> Op.Cit. ACNUR. 14

“...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.<sup>68</sup>

La Convención establece el estatuto personal de los refugiados y los estándares mínimos para su trato, incluyendo una enumeración de sus derechos básicos. Entre estos figuran el derecho a un empleo remunerado y asistencia social, a recibir documentos de identidad y de viaje y a transferir sus bienes al país donde sean admitidos con el propósito de reasentarse. La Convención promueve el apoyo para la naturalización y la asimilación de los refugiados, el acceso a los tribunales, a la educación, la seguridad social y la vivienda y libertad de circulación. También prohíbe su expulsión o devolución forzada, a menos que hayan circunstancias excepcionales claramente definidas y que justifiquen la adopción de tales medidas. (Ver Anexo 1, Art.33).

Por su parte, el objeto del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), fue reconocer la aplicabilidad de la Convención de 1951 a los movimientos contemporáneos de poblaciones de refugiados. El Protocolo es un instrumento independiente al cual los Estados pueden acceder sin ser signatarios de la Convención de 1951, a pesar de que esto rara vez sucede. Los Estados partes del Protocolo aceptan aplicar la definición de refugiado establecida por la Convención, sin las limitaciones geográficas y temporales de ésta.

La Convención sobre los refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967 son la piedra angular de la moderna protección de los refugiados. Los principios legales que consagran han impregnado incontables leyes internacionales, regionales y nacionales, así como las prácticas que regulan el modo en que los refugiados son tratados. Uno de los principios más cruciales establecidos en la Convención de 1951 es que los refugiados no deben ser expulsados o retornados a las fronteras de territorios donde su vida o libertad puedan verse amenazadas. La Convención también perfila los derechos básicos que los Estados deben conceder a los refugiados y define quién es un refugiado -y quién no (por ejemplo, excluye claramente a los combatientes, a los terroristas o a personas culpables de delitos graves).

---

<sup>68</sup> Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951, Artículo 1

Nunca se pretendió que la Convención de 1951 resolviera todos los aspectos relativos a la migración. Su único objetivo es el de proteger a los refugiados. El desafío es encontrar otros mecanismos eficaces para gestionar la migración económica y mantener la seguridad en las fronteras –preocupaciones legítimas de los Estados que deben conjugar asimismo su responsabilidad de proteger a los refugiados. En diciembre de 2008, un total de 147 países habían firmado la Convención de 1951 sobre los Refugiados y/o su Protocolo Adicional de 1967.<sup>69</sup> De esta manera se puede hablar de un sistema institucionalizado alrededor del fenómeno de la migración forzada que permite analizarlo como un régimen con sus propios actores, objetivos y funciones.

### *2.2.3.2. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)*

El ACNUR es la agencia de Naciones Unidas que tiene el mandato de brindar protección internacional a los refugiados y de supervisar la aplicación de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y de otros instrumentos internacionales. El mandato fundamental del ACNUR está definido en su Estatuto. Sin embargo, éste ha sido desarrollado por medio de resoluciones de la Asamblea General, por el Comité Ejecutivo, y por las decisiones de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Esta Agencia creada por la Asamblea General de la ONU en 1950 inicia su trabajo en 1951 ante la necesidad de los Estados de brindar protección a los refugiados en los países donde habían buscado asilo. Además de buscar asegurar una organización capaz de proteger y velar por estos refugiados, también se buscó que esta organización ayude a los gobiernos a buscar soluciones permanentes para estas personas víctimas de la guerra.<sup>70</sup> Por parte de los Estados estos se comprometen a cooperar con el ACNUR en temas relacionados a la legislación que ellos puedan elaborar y que puedan afectar a los refugiados.<sup>71</sup> El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se anexó a la Resolución 428 de la Asamblea General (V) el 14 de diciembre de 1950. Las resoluciones subsiguientes adoptadas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) ampliaron el mandato.

---

<sup>69</sup> Op.Cit. ACNUR. 15

<sup>70</sup> Op.Cit. ACNUR. 17

<sup>71</sup> Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951, Artículo 35

### 2.2.3.3. Funciones del ACNUR

De acuerdo con el Estatuto, la función principal del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y ayudarles a buscar soluciones duraderas a su problema, facilitando su repatriación voluntaria o su integración en nuevas comunidades nacionales en condiciones de seguridad y dignidad. Como lo establece el Capítulo 1 párrafo 2 del Estatuto, la labor del ACNUR tendrá “un carácter enteramente apolítico... humanitaria y social”. Es en esta definición de las funciones del ACNUR como organismo internacional, que se basará el análisis de este proyecto en cuanto al alcance de su cumplimiento en el caso propuesto. Además se debe tener muy en cuenta que esta Agencia es la organización que se creó como resultado de la demanda de Estados por un régimen de seguridad en beneficio de las personas que resultan afectadas por la violencia en los países.

La tarea de brindar protección legal efectiva puede ser llevada a cabo siempre y cuando los derechos fundamentales básicos de una persona también estén siendo resguardados. En este sentido la tarea del ACNUR de brindar protección tiene que ser complementada por acciones de los países que aseguren la satisfacción de necesidades como refugio, comida, agua, higiene y cuidado médico a las personas desplazadas<sup>72</sup> desde otros países. Lo ideal, según los Convenios mencionados, es que las jurisdicciones de los países que acogen refugiados incluyan cláusulas específicas que garanticen esos derechos fundamentales. De esta manera se verificaría una cooperación de los Estados con las funciones de la organización internacional que protege a los refugiados.

Una vez que se cubren las mencionadas necesidades el ACNUR coordina la provisión y distribución de ayuda material. Con este fin diseña proyectos para hacer efectiva la entrega de artículos de primera necesidad, alimentos, kits de higiene, colchones, etc. Posteriormente la educación es uno de los primeros asuntos de interés que deben ser tratados.

A largo plazo el mandato del ACNUR es proporcionar soluciones duraderas para la población refugiada. Estas soluciones duraderas se las ha dividido en tres:

- Regreso voluntario al país de origen.
- Integración en la sociedad local del país de asilo.

---

<sup>72</sup> Es desplazado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales. Una diferencia con los refugiados es que ellos han emigrado de su país.

- Reasentamiento a un tercer país.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados informa constantemente al Consejo Económico y Social sobre aspectos de coordinación del trabajo de la Agencia. De igual manera se emiten informes anuales a la Asamblea General sobre el trabajo general del ACNUR. Los programas y directrices de ACNUR son aprobados por el Comité Ejecutivo de 76 Estados miembros que se reúne anualmente en Ginebra. Un segundo “grupo de trabajo” o Comité Permanente se reúne varias veces al año.<sup>73</sup>

#### **2.2.4. Refugio en América Latina**

La problemática del refugio se vuelve de importancia para la comunidad internacional durante el siglo pasado y al pasar los años ha aumentado dramáticamente la cantidad de personas que se encuentran bajo el mandato del ACNUR. Esto se debe, en gran parte, a los conflictos étnicos y políticos derivados del fin de la guerra fría, que incrementaron las migraciones masivas en escala global. Por otro lado, las fronteras se volvieron más fáciles de cruzar dadas las facilidades de movilidad, transporte y comunicación y la desintegración de muchos de los límites nacionales. Así, mientras en 1974 las personas que estaban bajo la protección del ACNUR ascendían a 2.4 millones, en 1984 este número se había incrementado a 10.5 millones y en 1996 a 27 millones. A principios de 2005, el número de personas bajo el amparo del ACNUR era de 19,2 millones, entre refugiados, desplazados, solicitantes de asilo y refugiados retornados.<sup>74</sup>

En la actualidad la mayoría de personas que son desplazadas de sus países de manera forzada por diferentes crisis pertenecen a países en vías de desarrollo. De igual manera, en muchos casos, los países a los que se dirigen son sus vecinos en condiciones y conflictos similares y no poseen una capacidad o recursos como para albergar población necesitada. De esta manera, el escenario del país receptor se vuelve vulnerable a incrementar sus problemas sociales, ambientales, económicos y políticos.

En nuestro continente las personas bajo la competencia del ACNUR se dan en cantidades menores a las que se da en otros continentes como en el Asia o África, quienes tienen un

---

<sup>73</sup> Op.Cit. ACNUR. 28

<sup>74</sup> María José Marcogliese. *Escapando de la Latinoamérica violenta. La situación de los desplazados internos, solicitantes de asilo y refugiados en América del Sur*. Area de Migraciones ( IDICSO ), 2005. 2

aproximado de 18 millones y 10 millones de personas con este perfil respectivamente<sup>75</sup>. La excepción en América Latina es el caso de los colombianos que han salido de su país a causa del conflicto interno que allí se vive. Casi un millón de colombianos han dejado sus tierras y la mayor cantidad de refugiados y solicitantes de refugio se han tenido como destino el vecino país del sur, Ecuador.

El número de solicitantes de asilo colombianos ha aumentado en los últimos años de 2.000 solicitudes a finales de 1990, a más de 20.000 por año desde 2001. Durante el período 2.000–2003 Ecuador recibió el 60% de las solicitudes de asilo de colombianos y Costa Rica el 30%<sup>76</sup>. Sin embargo, aquellos colombianos que logran traspasar una frontera internacional se enfrentan a diversos peligros. Por un lado, las incursiones de grupos armados ilegales colombianos, sean paramilitares como guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia o el Ejército de Liberación Nacional, en los territorios fronterizos, sumadas a la identificación de miembros reconocidos de la guerrilla colombiana en Ecuador y Venezuela, el incremento de las tasas de delitos, secuestros y tráfico de drogas, llevan a una desconfianza general hacia los ciudadanos colombianos en nuestros países. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, los países vecinos desarrollan una política y acciones de restricción hacia el flujo de refugiados colombianos que rayan la vulneración de los derechos más elementales, principalmente el derecho a solicitar asilo.

La seguridad y el temor a la extensión del conflicto resultan las preocupaciones más urgentes de los países vecinos, y parecen prevalecer a la obligación y los compromisos asumidos en materia de protección humanitaria.

ACNUR advierte que muchos colombianos necesitados de protección no buscan asilo en estos países por temor a la discriminación, la deportación o la falta de conocimiento de sus derechos como solicitantes de asilo. A esta situación se le suma la casi imposibilidad de integrarse en un plano laboral, en la medida en que les está vedado el acceso al trabajo formal en tanto solicitantes.

Por estas mismas razones, es de destacar la invisibilidad de los colombianos que han huido de sus países a causa de la violencia y que no son registrados como refugiados ni solicitantes de asilo. Los organismos internacionales consideran que más de medio millón de

---

<sup>75</sup> Datos de ACNUR de finales del 2009

<sup>76</sup> Datos de ACNUR y de la Dirección General de Refugiados.

colombianos han huido a los países vecinos: cerca de 270,000 en Venezuela, 250.000 en Ecuador, 100,000 en Panamá, y 50,000 en Costa Rica.

Es en este escenario de desconfianza y restricciones en el que se ha desarrollado la protección y asistencia a los refugiados en nuestro continente. Bajo estas circunstancias es que se analizará el cumplimiento o no del mandato internacional de los Derechos de los refugiados, determinando las relaciones que para ello tienen los distintos actores del sistema internacional en el Ecuador. Como se dijo ya, según la teoría de un régimen internacional los actores deben interactuar y las relaciones de cooperación entre ellos son los que llevan al cumplimiento de las normas planteadas para determinadas situaciones y problemáticas. En este contexto, en el tercer capítulo se establecerá hasta qué punto se da esta cooperación en el caso de los refugiados colombianos en el Ecuador a partir del nivel de aceptación, reconocimiento, protección y asistencia que ellos reciben en este país al que han migrado (según las definiciones y funciones establecidas por el ACNUR).

### **2.3. Síntesis**

El desarrollo de los Derechos Humanos ha permitido que los derechos fundamentales de las personas sean materia del derecho internacional. Dichos avances hacen que en la actualidad las personas tengan respuestas, soluciones y protección por medio de organismos internacionales en caso de que en sus países se violen sus derechos humanos. La intervención que la comunidad internacional está justificada por el carácter humanitario de la misma, no aumentando la violencia sino protegiendo a las víctimas de la misma.

En este estudio es fundamental conocer las normativas internacionales que resguardan a las personas que se consideran refugiadas. Aquí se analizó la protección efectiva para los refugiados que está comprendida en los términos de tres ramas complementarias del derecho internacional: Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos comprende instrumentos amplios en materia de protección a las personas que incluyen a quienes se encuentran en solicitud de refugio. También dentro de los países que acogen estas normas se aceptan los derechos de una forma igual para nacionales como para quienes no lo son. Esto es importante dentro del régimen de refugio ya que las personas que lo solicitan tienen que hacerlo siempre fuera de

su país de origen. En general las disposiciones que se encuentran en los instrumentos de Derechos Humanos complementan la Convención de 1951 sobre refugio y así ofrecen una mayor protección a todas las personas que están bajo la competencia del ACNUR. Por otro lado, los Derechos Humanos tienen implicaciones en cuanto a mecanismos de vigilancia que son diferentes a los que establece la normativa sobre refugio y que complementa el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones. Estos mecanismos hacen que los Estados entreguen información adecuada sobre las personas refugiadas como parte del cumplimiento de la Convención. Además, gracias a los Derechos Humanos, se puede supervisar las decisiones de cortes vinculantes para los Estados. Los acuerdos de cooperación sobre estos temas son resultado del compromiso de los Estados para la protección de las personas refugiadas. Así se tienen elementos fundamentales para tomar decisiones apropiadas cuando existe un conflicto armado que está provocando el desplazamiento de personas dentro y fuera de un país.

Por su parte el Derecho Internacional Humanitario complementa a la normativa de refugio al restringir acciones de las partes en conflicto, centrándose en la protección y en el trato humanitario de las personas que no forman parte del mismo. La población refugiada está automáticamente protegida durante conflictos armados de índole no internacional al ser civiles que no toman una parte activa en las hostilidades. La protección que implica el Derecho Humanitario es fundamentalmente contra los actos de violencia que sufre la población colombiana como son los homicidios, la mutilación, tortura, trato cruel, la toma de rehenes y los juicios injustos previos a la imposición de cualquier pena. Ante esta realidad el Derecho Humanitario aplica para la población que se está analizando y complementa directamente a los Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados.

El planteamiento de esta normativa responde a un régimen internacional de tipo neoliberal ya que existe la formación y vinculación de varios Estados que han creado acuerdos en base a principios humanitarios comunes. También se encuentran otras corrientes que no se descartan como se explicó en el primer capítulo. La estructura realista está presente ya que en la práctica son los Estados quienes permiten la cooperación con la comunidad internacional y la intervención de organismos en una problemática determinada en la que se deban aplicar las normas de los instrumentos mencionados. En el caso de los refugiados en el Ecuador se da la participación de otros actores formando un sistema institucionalizado que permite el cumplimiento del mandato de régimen internacional del refugio. Por esta razón se

puede decir que la corriente neoliberal es la que mejor explica el contexto ecuatoriano referente a los refugiados colombianos. Además se tiene una importante influencia de fundamentos de Derechos Humanos y de organizaciones no gubernamentales que han dado un aporte de conocimientos y experiencias relevantes que permiten incluir una explicación con enfoque cognitivo del trato del fenómeno en cuestión.

En lo concerniente al tema en estudio existe una normativa específica que es el Derecho Internacional de los Refugiados. El origen se encuentra en La Convención sobre los refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. Dichos instrumentos contienen los principios legales de protección y prácticas que regulan al trato de los refugiados. En primer lugar, se encuentra la definición de refugiado la cual es elemental para la identificación de los casos. En este sentido las personas colombianas que solicitan refugio en Ecuador pueden justificar su estatus debido a que por temores fundados de ser perseguidas por grupos armados y por la violencia de la guerra interna que vive su país no encuentran la protección suficiente en el mismo. Esta situación está considerada dentro de los instrumentos legales internacionales y regionales como un motivo para que las personas que son víctimas de ella soliciten refugio en otro país, en este caso el país fronterizo más cercano a la zona de conflicto.

El rol del Ecuador y su manera de cumplir se apega a una corriente neoliberal de cooperación internacional que permite el cumplimiento de beneficios y ganancias comunes con otros actores. La normativa enmarca el cumplimiento de los Estados involucrados así como su funcionamiento dentro del régimen. De igual manera genera la cooperación de la comunidad internacional que brinda apoyo humanitario, financiero y técnico para la asistencia de la población refugiada. Para la formación de un régimen con estas características se observa la importancia desde el cognitivismo ya que son las experiencias pasadas de guerras que han dejado víctimas civiles lo que motiva todo este sistema de protección internacional. Además, en la práctica, se apela a las enseñanzas pasadas para aplicar normas y programas que diferentes actores, estatales y no gubernamentales han utilizado, con el fin de cumplir con el régimen de una manera beneficiosa para la población objetiva. En el funcionamiento de los programas que se aplican en Ecuador en conjunto con ACNUR y ONGs involucradas se observa la influencia de comunidades epistémicas hebreas y judías que dan constante apoyo y asistencia técnica al gobierno lo cual se profundizará en el próximo capítulo.

Entre los primeros y más importantes principios en la normativa de refugio está el de *no devolución*. Además se protegen los derechos básicos de las personas refugiadas dentro de los países receptores, la integración local y el reasentamiento a un tercer país. Estos objetivos son parte del mandato del ACNUR formando al régimen que se debe cumplir internacionalmente. Bajo estos parámetros el Ecuador, los organismos internacionales y la comunidad internacional deberían actuar en el caso de los refugiados colombianos en el país. Para cumplir con el régimen los actores se relacionan al tener el fin común de proteger el conjunto de derechos que cobija a la población que se encuentra en migración forzada.

El organismo internacional encargado de regular el régimen internacional del refugio, basado en las vertientes que se han mencionado, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La protección de los refugiados en su país de asilo y la cooperación con los gobiernos para buscar soluciones permanentes para estas personas es el objetivo principal de este Organismo Internacional. Para sus fines también trabaja en conjunto con la sociedad civil debido al conocimiento e influencia que ciertos organismos pueden tener sobre la temática.

Los Estados tienen el deber de cooperar en temas legislativos que afecten directamente la situación de los refugiados. Si bien los países cumplen con estas obligaciones interactuando bajo fines globales humanitarios, también existen ganancias relativas que se obtienen por tener esta actitud dentro del sistema internacional. Un país pequeño como el Ecuador obtiene beneficios económicos y técnicos de otros países y organismos que son donantes. Además se debe tener en cuenta que el hecho de cumplir con el régimen es más beneficioso para el país que no hacerlo ya que de todas maneras la problemática de recibir migrantes colombianos es inevitable por tener una frontera común que durante décadas vive una guerra. Entonces, más allá de la voluntad de cooperar, el Ecuador tiene también en cuenta la necesidad que tiene del apoyo internacional. Por otro lado, la política migratoria abierta que aplica le ha dado prestigio en lo referente a protección de refugiados lo cual es de gran relevancia ante el mundo. Estos son elementos que conforman el rol del Estado que apoya el sistema institucional que da lugar a la cooperación de actores dentro de su territorio en un tema particular como es la protección de refugiados colombianos.

Los conflictos de interés y repercusiones internas para los países del continente que perciben las consecuencias de la población refugiada colombiana son evidentes. El Ecuador es el país que más refugiados recibe en todo el continente y por esto la importancia de

analizar la situación en este escenario. La existencia y cumplimiento del régimen se da desde los actores que toman medidas específicas y tienen relaciones interdependientes. En el sistema internacional actual en donde los intereses económicos y políticos son primordiales se encuentra que en ámbitos relacionados a la defensa de los Derechos Humanos, existen focos de cooperación internacional. En el próximo capítulo se analizará hasta qué punto es uno de esos casos las relaciones internacionales que se desarrollan en Ecuador para el trato a las personas colombianas que se ven en la obligación o necesidad de huir de su país.

### **3. CAPITULO III: ANÁLISIS DEL CASO: LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL REFUGIO EN EL CASO DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR.**

#### **3.1. Introducción**

El conflicto armado interno de Colombia da la pauta inicial del fenómeno que se encuentra en estudio. Tanto el Estado Colombiano, de donde vienen las personas en busca de refugio; como el Estado Ecuatoriano, país de acogida; son los primeros actores que se tienen en cuenta. Alrededor de esta dinámica es que gira la comunidad internacional con la influencia de otros países y organismos internacionales. La ubicación histórica del conflicto colombiano determinará el marco de las relaciones que se llevan a cabo entre todos los actores del sistema internacional que participan en la protección de las víctimas del mismo. En primer lugar, se analizará la situación en Colombia para conocer no sólo la naturaleza del conflicto, sino también su posición ante el mismo. Posteriormente, serán tomados en cuenta otros Estados de la comunidad internacional que participan indirectamente en las relaciones al brindar algún tipo de apoyo o colaboración para el cumplimiento del mandato internacional. Después de este análisis el estudio se centrará en el Estado en donde se desarrolla la protección internacional según el régimen internacional de refugio lo manda.

#### **3.2. Refugiados colombianos en Ecuador**

En Colombia existe un conflicto armado que causa el desplazamiento tanto interno como externo de su población nacional. Los motivos del conflicto colombiano no son en sí mismo objeto de este estudio sin embargo se debe tener en cuenta las principales razones de la migración forzada de la población colombiana que busca asilo en Ecuador. El problema inició hace más de 50 años con la formación de grupos guerrilleros de izquierda que aparecen como una reacción popular a los problemas sociales que afectaban al país en estas épocas.

##### **3.2.1. Situación e influencia de Colombia**

Los gobiernos colombianos, en su esfuerzo por terminar con la guerrilla de su país, han planteado la defensa de la soberanía nacional y han solicitado apoyo internacional para

invertir en una respuesta armada contra los grupos insurgentes. Bajo este objetivo se ha colocado a esta guerra como anticomunista, antinarcóticos o antiterrorista según la coyuntura a la que mejor se pueda aplicar. En este escenario del conflicto armado colombiano, la política norteamericana ha sabido adaptarse según sus intereses prioritarios coyunturales para la región.<sup>77</sup> La intervención estadounidense ha sido parte de los esfuerzos internacionales para terminar con esta situación. De esta manera el país norteamericano ha tenido influencia en el país y en la región.

La problemática se agravó debido a los intereses de las guerrillas en mantener a sus reclutados armados y controlar territorios. A esto se suman los cultivos ilegales, el procesamiento y tráfico de sustancias narcóticas como las principales fuentes de autofinanciamiento, complementándose con otro tipo de crímenes como el secuestro y la extorsión. Por otro lado, también aparecieron grupos armados de derecha a fin de contrarrestar y enfrentar a los actos de la guerrilla<sup>78</sup>. En el año 2000 se da un hecho que aumenta de manera masiva la migración de población colombiana tras el recrudecimiento del conflicto y el inicio del paro armado de las FARC en respuesta al avance paramilitar. Este paro armado significó la salida masiva de campesinos colombianos del departamento del Putumayo y, como consecuencia, en octubre, 1.100 personas fueron registradas como refugiados provisionales en la ciudad ecuatoriana y fronteriza de Lago Agrio.<sup>79</sup> Todos estos factores determinaron en el territorio colombiano una situación caótica en donde las violaciones a los derechos de las personas se incrementaron año tras año.

Los gobiernos de la última década han adoptado políticas para mitigar de manera integral todos los matices de la problemática. La principal medida que se pretendió adoptar se dio bajo el gobierno de Andrés Pastrana en el año 2000: “El Plan Colombia” que ha sido el intento más ambicioso de este Estado por solucionar el conflicto armado y los problemas del narcotráfico. Este se prolongó durante seis años como tal y en el 2007 el mandatario Álvaro Uribe presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007- 2013 que constituye una segunda etapa del mismo Plan. Con esta estrategia se pretendió internacionalizar el conflicto para mantener el apoyo a la solución del conflicto y

---

<sup>77</sup> Wilfrido Acuña y otros. *El refugio en el Ecuador*. Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, 2004. 25

<sup>78</sup> Ibid. 26.

<sup>79</sup> Montes Mozo Segundo. *Refugiados colombianos en Ecuador (II)*. Internet. [http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc\\_018.htm](http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm). Acceso: 22-4-2011

direccionar la cooperación de actores internacionales hacia la solución de la crisis humanitaria que iba en aumento<sup>80</sup>. También, en el año 2003, el gobierno de Uribe lanzó la Política de Defensa y Seguridad Democrática con el objetivo de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática.<sup>81</sup> Bajo esta política se consiguió un relativo ambiente de mayor seguridad a nivel nacional dando golpes que afectaron al funcionamiento de los grupos guerrilleros. El costo de la aplicación de la misma implicó el involucramiento de la sociedad civil en el conflicto armado y no se solucionaron los problemas de violencia ni el conflicto armado del país. El escenario que resultó es de enfrentamientos entre actores armados colombianos (fuerza pública, guerrilla y paramilitares) dejando como gran parte de sus víctimas a la población civil. Las consecuencias sociales y la crisis humanitaria tienen varios aspectos que incluyen, además de desplazados internos, a comunidades sitiadas por grupos armados, reclutamiento forzado, desapariciones, amenazas y en definitiva, miles de personas que cruzan las fronteras a los países vecinos en busca de protección.<sup>82</sup> Esta situación interna de Colombia mostró la prioridad del gobierno de Uribe al asunto de seguridad militar interna y el control territorial por parte de las fuerzas armadas sobre el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario

De hecho, según el jefe de la delegación en Colombia del Comité Internacional de la Cruz Roja, Christophe Beney, desde finales del 2009 “las Farc se han adaptado a la nueva dinámica del conflicto y tienen capacidad para seguir siendo un “actor importante” en la confrontación armada”<sup>83</sup>. Por otro lado Beney expuso, en una presentación de su informe anual, que en los últimos dos años ha habido un recrudecimiento de las consecuencias del conflicto armado en Colombia

En este contexto la población civil ha sido gravemente afectada ante la intimidación y el control territorial provocados por este creciente conflicto armado. Se puede concluir que la intervención norteamericana no fue efectiva y acrecentó esta dinámica de guerra. En

---

<sup>80</sup> Diana Rojas, Plan Colombia II ¿Mismo Plan?, *Revista Colombia Internacional*, N°65, (Enero – Junio 2007) Bogotá, 2007. 26-27

<sup>81</sup> Presidencia de la República de Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática, Nariño, 2003. 12.

<sup>82</sup> Montes Mozo Segundo. *Refugiados colombianos en Ecuador (I)*. Internet. [www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf). Acceso: 3-9-2010

<sup>83</sup> Peláez León Darío. *Las Farc se han adaptado a nueva dinámica del conflicto: CICR*. Internet. [www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx](http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx). Acceso: 3-9-2010.

definitiva el conflicto ha continuado hasta nuestros días y en la última década se ha intensificado aumentando las filas de la guerrilla, sus armas e influencia territorial. La permanencia de conflictos armados que provocan violencia en territorio colombiano, sumada a una población que no encuentra en el sistema las seguridades suficientes provoca movilizaciones forzadas de la sociedad en busca de proteger su vida y la de sus familiares. Ésta es una realidad que no es completamente reconocida por el Estado Colombiano. Muchas de las violaciones a los derechos humanos que se dan no son reconocidas en su totalidad ya que la magnitud del desplazamiento tanto interno como hacia otros países que acepta Colombia de manera oficial es menor a la que contabilizan los países que reciben a estas personas así como los organismos internacionales que trabajan en beneficio de esta población que se encuentra en situación de migración forzada. En el mencionado informe de Christophe Beney se mencionó que existen casi 3.3 millones de desplazados “invisibles” en las zonas rurales.<sup>84</sup>

En definitiva el Estado colombiano ha implementado acciones que no han tenido resultados durante décadas de conflicto. Además, por defender sus decisiones y el apoyo internacional proveniente principalmente de Estados Unidos, no reconoce la continuidad y consecuencias del conflicto. Dentro del régimen internacional de refugio no hay una adecuada entrega de información por parte de Colombia que no administra recursos adecuadamente ni los utiliza en protección de la población que la necesita. Por otro lado existe desconfianza por parte de los países que perciben el problema en la región y en especial los países vecinos. Las medidas adoptadas han profundizado el conflicto y han aumentado la cantidad de personas con necesidad de protección internacional. Los intereses del Estado colombiano de eliminar los grupos armados se han adaptado a intereses del Estado norteamericano llevándolos a adquirir compromisos bilaterales que han sido determinantes en Colombia. Como resultado se formó una red de política exterior y de leyes internas que ha provocado la salida del territorio nacional de varios colombianos hacia los países de la región convirtiéndose en agravante de las crisis políticas y sociales que ellos tienen.<sup>85</sup> En cuanto al objetivo principal de terminar con el conflicto interno el fracaso es evidente ya que los grupos armados continúan cometiendo actos delictivos y terroristas.

---

<sup>84</sup> Ibid. [www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx](http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx)

<sup>85</sup> Op. Cit. Wilfrido Acuña y otros. 26 – 28

### 3.2.2. Respuesta regional a la crisis de refugiados

La preocupación y normativa sobre refugio en América Latina tiene una historia anterior a la consagración del asilo por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. A pesar de ello el caso de estudio se acoge al Sistema Internacional que se crea a partir de las guerras acontecidas en Europa en el siglo XX. Dicho sistema incluye a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 a las que se adhieren los países de nuestra región. Durante los años 80s, el ACNUR intervino por primera vez en Centroamérica, donde se desarrollaban guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala<sup>86</sup>. Desde entonces la comunidad internacional comenzó a actuar en la región enfocados en las migraciones forzadas.

Los conflictos que originaron el inicio de las operaciones de la comunidad internacional en América obligaron también en 1984 a considerar la ampliación de la definición tradicional de refugiados en la región, para brindar protección a un número mayor de personas. Así, la Declaración de Cartagena de 1984, considera que la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>87</sup>. Esta definición ampliada en la Declaración de Cartagena es propia de la región y la que aplica para el caso en estudio.

La aceptación general del régimen por parte de los Estados está presente también en el Plan de Acción de México del 2004. Este encuentro internacional reunió a los gobiernos de 18 países de América Latina que adoptaron por consenso la “Declaración y Plan de Acción de México” para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en el continente.<sup>88</sup> Este documento es el resultado de un amplio proceso de consulta convocado por el ACNUR junto con el Consejo Noruego para Refugiados, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los gobiernos de Brasil, Costa Rica y México, el cual reunió a los

---

<sup>86</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo*. Internet. [www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap54.htm#tit54](http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap54.htm#tit54). Acceso: 4-9-2010

<sup>87</sup> Definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugio. Cartagena, 1984

<sup>88</sup> *Plan de acción de México: "Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina"*. Ciudad de México, 2004.

gobiernos de los países de América Latina, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil para analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta hoy la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional en América Latina.<sup>89</sup> El proceso en sí muestra también la intervención e interés de otros actores del sistema internacional, que han colaborado con los Estados en sus objetivos planteados alrededor de las problemáticas consecuentes de las migraciones forzadas de la población colombiana.

En este contexto regional se inserta el fenómeno colombiano que es el más destacable en cuanto a migración de refugiados. El grueso de la población colombiana solicitante de refugio se desplaza hacia los países vecinos de Ecuador, Venezuela, Panamá y Costa Rica. Aquí la población colombiana refugiada y los propios países enfrentan diversas situaciones adversas a sus intereses al momento de cumplir con la normativa internacional. En primer lugar, existen incursiones de grupos armados ilegales colombianos en los territorios fronterizos. En segundo lugar, se han identificado miembros de guerrillas colombianas principalmente en Ecuador y Venezuela en donde el incremento de las tasas de delitos, secuestros, tráfico de drogas, ha provocado una desconfianza general hacia los ciudadanos colombianos en esos países. Por estos motivos los Estados tienden a crear políticas, como la solicitud de documentos del país de origen, que de manera general restringe la entrada de inmigrantes y vulneran los derechos elementales de solicitud de refugio con el fin de priorizar la seguridad e intereses nacionales.

Como respuesta muchos colombianos que necesitan protección no solicitan asilo en estos países por temor a la discriminación, deportación o por falta de conocimiento de sus derechos como solicitantes de refugio. El resultado de esta situación es la invisibilidad de los colombianos que han dejado su país de manera forzada y que no se los ha registrado como refugiados o solicitantes. Es el ACNUR quien ha otorgado cifras que indican que el número de solicitantes de refugio de origen colombiano se ha incrementado considerablemente en los últimos años pasando de 2.000, a finales de la década de 1990, a más de 20.000 solicitantes anuales desde el año 2001. En Colombia la prioridad es el tema del desplazamiento forzado interno, que ha afectado a cerca de 3 millones de personas desde 1985. Por otro lado, los países vecinos de Colombia han negado la presencia de refugiados colombianos en su territorio o no le han otorgado al tema la importancia que merece. Esta

---

<sup>89</sup> Ibid. *Plan de Acción de México*.

situación sin duda ha dificultado la atención y protección de la población refugiada en los países que no muestran interés por tomar acciones ante este fenómeno migratorio.

En definitiva los países de la región tienen convenios, acuerdos y compromisos internacionales en materia de refugio. A partir de ellos se muestra el desarrollo de políticas que permiten el fortalecimiento del sistema en el marco de protección internacional, así como el encontrar soluciones pragmáticas a las adversidades que la población refugiada enfrenta en América Latina. Sin embargo, la normativa interna que varios países aplican en la práctica trae dificultades para la implementación de las políticas internacionales. Los países priorizan su seguridad e intereses nacionales, en vista de las consecuencias sociales y económicas negativas que conlleva el abrir las fronteras a una población que vive un conflicto armado.

Las dificultades para la aplicación de políticas y las consecuencias negativas producto de ellas no han sido ajenas al Estado ecuatoriano. A pesar de ello el Ecuador ha evolucionado en sus políticas internas coherentemente con las necesidades de protección de la población de su país vecino encontrando beneficios y apoyo en la cooperación internacional. Esta dinámica de riesgos y beneficios que conlleva el cumplimiento de una normativa internacional para el Ecuador será analizada en el siguiente punto según las relaciones que el país ha llevado con otros actores involucrados en el tema durante la última década en la que se agrava el problema.

### **3.2.3. Régimen de Refugio en Ecuador: país receptor de refugiados colombianos**

El Ecuador es signatario de varios instrumentos internacionales referentes a asilo, refugio y derechos humanos y los ha ratificado. Esto implica compromisos en materia de protección de derechos de personas víctimas de violencia y persecuciones. También conlleva la obligatoriedad de implementar medidas legislativas, administrativas, políticas y sociales que garanticen los derechos y responsabilidades de esta población.

Los indicadores del papel que juega el Ecuador están determinados por su normativa referente al tema, y por el acatamiento de los principios implícitos en ella. Estos principios, que según el régimen se resumen en la protección internacional y en la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas que enfrentan los refugiados, se los puede dividir según las distintas etapas, programas y procedimientos que implicaría un cumplimiento de

dicho mandato. La consecución práctica de estas normas está a cargo de distintos actores que están comprometidos y relacionados con el tema. Ellos participan activamente en la dinámica de los procesos que la población refugiada colombiana debe llevar en el Ecuador. Por esta razón serán tomados en cuenta y se mencionará el rol que desempeñan ya sea de manera individual o conjunta dentro del régimen que está en análisis. De igual manera se analizarán las relaciones existentes entre los distintos actores que, teniendo sus intereses propios, tienen en común el apoyar al sistema normativo del refugio en territorio ecuatoriano. Estas relaciones entre los Estados, organismos internacionales y organismos no gubernamentales mostrarán la cooperación o falta de ella al momento de intervenir en la misma problemática.

### *3.2.3.1. Contexto Normativo sobre refugio en el Ecuador*

Las normas y políticas que existen en el Ecuador en materia de refugio incluyen el cumplimiento del mandato de este régimen internacional a las personas que solicitan refugio en el territorio nacional. A continuación se mencionarán los fundamentos de estas normas que son el sustento para que los actores involucrados en el tema puedan intervenir de manera regular.

El primer referente es la ratificación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967. Esto quiere decir que Ecuador asumió ante la comunidad internacional el cumplimiento del orden jurídico y humanitario a favor de las personas que soliciten ser reconocidas bajo la calidad de refugiados. Como parte de este compromiso el Ecuador tiene la obligación de implementar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y políticas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y responsabilidades de las personas refugiadas.

En 1992 el Ecuador publica el Decreto Ejecutivo 3301 a través del cual se incluyen en su legislación interna el “Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967”. De esta manera se incorporan los principios y conceptos desarrollados en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1948 en el que se recoge el criterio de que la agudización de situaciones conflictivas en el mundo ha dado lugar a graves violaciones de derechos humanos y movimientos migratorios forzosos, cuyos motivos de persecución a las víctimas rebasaban los límites temporales, geográficos y causales impuestos por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967,

adicionando nuevos motivos de persecución, con lo cual, se extiende la posibilidad de solicitar refugio.<sup>90</sup> El Ecuador también suscribe y ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 por lo cual debe respetar y garantizar el derecho de las personas a buscar y recibir asilo en territorio extranjero<sup>91</sup>.

El formar parte de un régimen internacional de derechos humanos mediante convenios no quiere decir que las normas sean vinculantes. Por este motivo, como se ha dado en otros países, estas obligaciones pueden no ser prioritarias ante otras cuestiones de interés nacional. De todas maneras, como se lo ha mencionado, cuando se trata de derechos humanos existe además una responsabilidad moral para los Estados y otros actores. Bajo estos preceptos el Ecuador ha incluido dentro de su legislación nacional los principios que ellos contienen. La Constitución vigente hace una referencia puntual a los extranjeros que responde a la lógica de cumplimiento del régimen: “**Art. 9.-** Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas.”<sup>92</sup>

Las fuentes normativas de las disposiciones adjuntas a las regulaciones ecuatorianas sobre refugio son derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados. Ambas vertientes poseen un contenido mínimo de protección a la persona en ámbitos diferentes. El refugio es reconocido como una institución jurídica que hace efectivo el derecho de los refugiados en el ámbito internacional, dirigido a proteger a las personas especialmente vulnerables, cuyo contexto sociopolítico les obliga a buscar protección para su vida, libertad e integridad.<sup>93</sup> A partir de este contexto la legislación ecuatoriana considera como refugiado a:

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

---

<sup>90</sup> Op. Cit. Wilfrido Acuña. 122

<sup>91</sup> De acuerdo a lo que establece el numeral 7 del artículo 22 de este instrumento internacional, así mismo, al reconocer el valor ético y jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que incluye entre sus mandatos, el garantizar como un derecho humano (Art.14. 1) el «...derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país»

<sup>92</sup> Constitución del Ecuador 2008, Artículo 9

<sup>93</sup> Op. Cit. Wilfrido Acuña. 123

habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él»<sup>94</sup>; o, b) Las personas que «han huido de su país porque su vida, libertad y seguridad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.»<sup>95</sup>

Bajo este sistema de leyes el Ecuador forma parte de un régimen creado por Estados durante décadas, y cumple con el régimen al incluir en su legislación la normativa y aplicar políticas como el mandato lo solicita. Ahora cabe analizar cómo se da en Ecuador la protección efectiva y práctica de los refugiados colombianos teniendo en cuenta sus limitaciones internas.

### *3.2.3.2. Programas para población refugiada en Ecuador*

Existen distintas etapas y procesos que un solicitante de refugiado tiene como posibilidades en Ecuador para hacer válidos sus derechos. En estos momentos interviene el Estado ecuatoriano, como principal garante de derechos de la población dentro de su territorio, a través de programas específicos creados con esta finalidad. Cada etapa tiene su propio objetivo en concordancia con las obligaciones adquiridas por el Estado y de ellas se podrá describir cuáles son los programas en los que se insertan las personas colombianas refugiadas. Con el conocimiento de estos procesos se analizará su relación con los objetivos del país en materia de refugio. A continuación se describirá el procedimiento de solicitud de refugio en Ecuador y las oportunidades que se presentan para la población refugiada colombiana a partir de los principios y estrategias que se aplican a nivel nacional.

#### *A. Ingreso al país y solicitud de Refugio*

Para que una persona pueda ser reconocida como refugiada debe encontrarse fuera de su territorio nacional. En este momento se vuelve una Persona con Necesidad de Protección Internacional (PNPI). Según el mandato las PNPI son identificadas y registradas en el país al que ingresan. Ante este fenómeno un país adherido al régimen internacional del derecho de los refugiados debería recibirlos e iniciar con la debida protección.

En el Ecuador existe la normativa y un procedimiento específico para:

---

<sup>94</sup> Decreto Ejecutivo N. 3301, 1992, Artículo 1

<sup>95</sup> Decreto Ejecutivo N. 3301, 1992, Artículo 2

- Registro de Solicitudes de refugio;
- Entrega de Certificado Provisional mientras se analiza la solicitud;
- Presentación a entrevista como parte del proceso previo a la decisión; y,
- Discusión del caso por parte de la Comisión de Elegibilidad para dar una respuesta y notificar la decisión final.

En caso de que la solicitud sea aceptada el peticionario es reconocido como refugiado en el Ecuador y recibirá documentos de identidad y la visa 12-IV que acredita la condición de refugiado en el país con carácter indefinido. La visa tiene que ser renovada cada año. Caso contrario, si la solicitud es negada, el solicitante de asilo será notificado y tendrá derecho a apelar la decisión ante el Ministro de Relaciones Exteriores. El solicitante podrá presentar su apelación hasta treinta días después de haberle sido comunicada tal negativa. En este caso, el ACNUR y cualquiera de las agencias ejecutoras podrán proporcionar orientación sobre las opciones legales.<sup>96</sup>

El Ecuador ha brindado facilidades y ha avanzado en sus estrategias para registrar a las personas que solicitan refugio. En primer lugar, en los procesos de documentación y análisis de casos y, en segundo lugar, con el registro ampliado que se realizó en el 2009. Este proceso fue la primera experiencia de este tipo que un Estado realiza y consistió en la entrega de certificados a través de agencias socias en Ibarra, Tulcán, Esmeraldas, Lago Agrio, Santo Domingo para que no tengan que ir a Quito. Estos proyectos que se han realizado desde el año 2000 en el Ecuador muestran su constante cumplimiento con el mandato internacional en materia de refugio en lo referente a reconocimiento y registro de población refugiada.

#### *B. Derechos básicos y seguridad*

Las personas que ingresan y que solicitan refugio tienen unos derechos elementales que deben cumplirse y que por su situación se encuentran en riesgo de alguna manera. Estos derechos son los que afectan directamente sobre su vida y el cumplimiento del mandato internacional.

---

<sup>96</sup> ACNUR. *Guía Informativa ¿Cómo solicitar refugio en Ecuador?*, Quito, Tercera Edición, 2007. 10

La protección internacional de los refugiados comienza por garantizar su admisión en un país de asilo, el otorgamiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o su supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o non refoulement). La protección termina sólo con la obtención de una solución duradera.

Los derechos fundamentales están amparados bajo la Constitución en el Ecuador y las personas refugiadas gozan de los mismos derechos de protección que las personas ecuatorianas. Lo que cabe resaltar son acciones que en la práctica van más allá, teniendo en cuenta las condiciones precarias y de vulnerabilidad en la que generalmente se encuentran las personas refugiadas y otras ecuatorianas con las que conviven. Estas problemáticas sociales y económicas de un país en vías de desarrollo no son tema de este estudio, lo relevante es que en el Ecuador hay programas a favor de la población refugiada colombiana para mitigar ciertas problemáticas y cooperar con su integración en el territorio de acogida. Los proyectos que se han desarrollado son de asistencia con la cooperación internacional del ACNUR y sus Agencias socias en las áreas de: Salud, vivienda, alimentación, higiene, emergencias y protección física. Estos programas están a cargo de instituciones públicas y en ocasiones son ejecutados por Organismos internacionales y no gubernamentales que se encuentran apoyando y fortaleciendo las tareas del Estado como más adelante se detallará.

### *C. La integración local y otros derechos*

Una vez superadas estas etapas básicas de protección el siguiente objetivo del régimen es encontrar soluciones duraderas para las personas refugiadas. Esto se lo garantiza a través de los pasos ya vistos junto a una red inclusiva de leyes nacionales, el ingreso y regularización de su condición y la superación de inconvenientes propios de las situaciones vulnerables por las que pueden atravesar. Posterior a esto, la integración debe ser permanente en las mismas condiciones que ciudadanos ecuatorianos tal como dice la Constitución. La integración local, con sus dimensiones en lo legal, social, cultural y económico, está garantizada en el Ecuador de acuerdo a los compromisos adquiridos con el régimen. El contexto jurídico beneficia a la población refugiada y garantiza los derechos en todos los ámbitos, la complicación está en el ejercicio práctico de derechos. Así como en la protección de derechos básicos, en esta línea también están centrados los intereses del Estado ecuatoriano que están determinados con programas inclusivos para la integración social, cultural, económica. De igual manera, varios de estos programas se llevan a cabo con

la participación entre instituciones públicas, organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales.

Así se completaría el proceso de integración para la población refugiada colombiana. A pesar del apoyo estatal y de las instituciones públicas aún existen personas refugiadas para quienes no es posible incluirse mediante estos procesos debido a situaciones y necesidades específicas. Por este motivo en el Ecuador también se llevan a cabo programas enfocados en el reasentamiento como se explica a continuación.

#### *D. Reasentamiento*

Esta es una solución duradera considerada por el ACNUR como un medio destinado a proporcionar protección internacional y soluciones duraderas adecuadas para los refugiados. Además el reasentamiento permite compartir las cargas y responsabilidades de la comunidad internacional ante el problema del refugio.

La posibilidad de organizar un reasentamiento se da cuando los refugiados corren peligro en su país de asilo o cuando tienen necesidades específicas vinculadas a la protección legal y física de los refugiados. Un factor determinante para promover un reasentamiento es la ausencia de perspectivas de otra solución duradera en el país de asilo.

Las cuatro áreas detalladas son aquellas en donde el Ecuador pone énfasis dentro de sus principios, estrategias y programas de asistencia para personas refugiadas. Estos responden directamente a la normativa de refugio para países de acogida y se los ha desarrollado con apoyo de varios actores. La cooperación internacional ha sido necesaria debido a los problemas y limitaciones propios de un país en vías de desarrollo que recibe una crisis humanitaria de tal magnitud. Al implementar leyes internas y alternativas para el reconocimiento e integración de población refugiada el Ecuador ha cumplido con la protección de estas personas que llegan de manera masiva a su territorio. En este punto, para los fines de este estudio, cabe analizar el rol de los actores para conocer hasta qué punto existe una búsqueda de objetivos comunes. A continuación se determinará la participación de los actores dentro del régimen y su manera de actuar en conjunto en este contexto en el que se encuentran y se interrelacionan para el cumplimiento efectivo de las leyes internacionales de Derechos Humanos y de Refugio. Cada actor tiene sus intereses, costos, beneficios y en sus relaciones se podrá determinar el nivel de cooperación y la búsqueda de intereses comunes que existe en la práctica.

### **3.3. Intervención y relaciones de actores dentro del régimen internacional de refugiados en el Ecuador**

Una vez que está determinada la normativa que rige en el Ecuador, los objetivos que se han planteado, y los programas que existen para los refugiados colombianos, se puede analizar la participación de diversos actores inmersos en el tema. Ante la crisis migratoria de personas en búsqueda de protección internacional, con situaciones de vulnerabilidad extremas, existen varios aspectos en los que el Estado no está preparado y no puede brindar asistencia. La situación emergente hizo necesaria la participación de actores especializados en distintas áreas que deben, pueden y desean intervenir. Ellos actúan de manera interdependiente y son las relaciones entre sí, dentro del contexto planteado en territorio ecuatoriano, las que se examinarán. En el análisis se tendrá en cuenta la naturaleza de cada actor utilizando los mismos indicadores para todos con el fin de conocer sus intereses y motivaciones para formar parte del régimen y de la coyuntura en el país. La metodología que se utilizará para esto será un análisis deductivo al contraponer los costos y beneficios de cada actor y determinar los términos en los que se establecen las relaciones y programas propios de cada organización.

Los actores son varios, sin embargo para el caso se considerarán los más representativos de cada naturaleza: Estado, Organismo Internacional, Organismo No Gubernamental. El Estado ecuatoriano será aquel en donde se desenvuelven las diferentes dinámicas. Además se conoce cuál es la posición del Estado Colombiano y las relaciones con la comunidad internacional en cuanto al refugio. También se incluirá la participación de otros Estados para conocer las relaciones con actores estatales que forman parte del régimen y tienen la obligación moral y jurídica internacional de cooperar con la población con necesidad de protección internacional que se encuentra en Ecuador. Por parte de las organizaciones Internacionales la principal es la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Como organismo no gubernamental se tomará el caso de uno de los principales socios de ACNUR, La Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS por sus siglas en inglés). Esta ONG participa activamente con el fenómeno y se dedica exclusivamente al tema de refugiados en algunos lugares del mundo desde hace más de 180 años, por lo tanto, su peso cognitivo en la temática es de gran valor. También se mencionará la participación de otros actores importantes para tener una visión amplia de los roles y funciones que desempeñan. A partir de estos casos ejemplares, se podrá ver el

funcionamiento y las dinámicas en el marco del régimen internacional de refugio. La complejidad de las relaciones se da por los costos que implica para toda la comunidad internacional una problemática de estas dimensiones. Aquí se juegan varios intereses que son los que mueven a los actores que no dejan de lado su compromiso, sus principios y normas propias del sistema normativo internacional. De esta manera se pretende observar la dinámica real del papel de los involucrados y se conocerá sus niveles de cooperación en las relaciones entre sí.

### **3.3.1.Estado: Ecuador como país garante de Derechos**

Los Estados son quienes crean el régimen y adquieren compromisos esperando recibir mayores beneficios que costos al formar parte del mismo. De ellos depende la aceptación y cumplimiento e incluso mantención del mismo. Para el caso de estudio tenemos al Ecuador como actor central ya que es el país que recibe a las personas colombianas que solicitan refugio. El segundo actor estatal de importancia es el estado colombiano como país que tiene el conflicto y sus ciudadanos huyendo. Sobre Colombia se mencionó ya su falta de compromiso con el régimen basado en el desconocimiento de la problemática de refugio. También se debe tener en cuenta a otros Estados involucrados para conocer su participación como signatarios de los instrumentos de Derechos Humanos, Derecho Humanitario y de Derechos de Refugiados. Las implicaciones para un Estado que está abierto a recibir en su territorio una crisis humanitaria de este tipo se mostrarán a partir del caso de Ecuador que tiene una política migratoria inclusiva buscando la protección e integración de los refugiados en la sociedad. Basado en el mandato sobre el refugio Ecuador ha recibido refugiados colombianos de una manera muy abierta lo cual ha incrementado su presencia en el país desde al año 2000 (Ver Anexo 2).

A nivel regional, es el país que más refugiados colombianos ha recibido y ha registrado en la historia. A partir de las responsabilidades mencionadas como país garante de Derechos de esta población se analizará el funcionamiento del régimen desde la perspectiva del Estado y sus intereses.

#### *3.3.1.1. Posición y función ante el problema*

La postura general del Ecuador es de aceptación hacia la población colombiana refugiada, sin embargo, en el período que abarca este estudio existen alti-bajos en la apertura de

migrantes colombianos. Esto muestra ciertas irregularidades que el Estado ha tenido en cuanto a las políticas migratorias para refugiados colombianos. Un momento determinante se dio en Mayo del 2004, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, cuando se solicitó el documento colombiano de Pasado Judicial (misma figura que el Record Policial en Ecuador) como requisito para el ingreso de personas colombianas a territorio ecuatoriano<sup>97</sup>. Esta medida se aplicó a todas las personas indistintamente de su condición migratoria, es decir que no se permitía el ingreso a personas que solicitaban refugio sin el mencionado documento, violando entre otros los Derechos de los Refugiados. Esta medida se mantuvo hasta el gobierno del Presidente Rafael Correa en Junio del 2008. Durante el tiempo en el que la medida estuvo vigente hubo una disminución en la cantidad de solicitudes de refugio que recibió el país como se muestra en el Cuadro 2. A partir de las nuevas políticas migratorias del gobierno actual se ha cumplido con el mandato del régimen del refugio aplicando varias medidas y programas a favor de las personas que ingresan el país bajo la necesidad de protección internacional.

El mencionado periodo de cuatro años de solicitud de pasado judicial expuso una situación estructural: Las políticas del gobierno vigente de un Estado es determinante para la protección de personas con necesidad de protección internacional. Cuando el gobierno de turno decide aplicar restricciones migratorias para proteger la seguridad en su territorio nacional, ellas se cumplirán por encima del compromiso de protección a personas refugiadas. A pesar de ello no se puede negar la protección que el Ecuador ha brindado a las personas refugiadas colombianas, incluso durante este período. Si bien se puso obstáculos para el ingreso de refugiados colombianos, se cumplieron los derechos adquiridos de No devolución, ejercicio de derechos, integración local, etc. a través de los programas dirigidos hacia esta población. En este sentido el Ecuador ha cumplido un papel adecuado de país receptor de personas refugiadas acorde a lo establecido en la normativa internacional de refugio.

Durante el gobierno vigente se ha incrementado los programas a favor de los refugiados. En marzo de 2007, el Gobierno del Ecuador hizo público el Plan Ecuador como política de Estado para la frontera norte del país. El Plan concibe a la seguridad y solidaridad humanas como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo; de una política de relaciones

---

<sup>97</sup> Diario El Universo. *Colombianos no podrán ingresar a Ecuador sin certificado sobre pasado judicial*. Internet. <http://www.eluniverso.com/2004/04/23/0001/8/E9BA991AA77F45139236E0F43AAE7C85.html>. Acceso: 7-9-2010

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<sup>98</sup>. Para el año 2008 se presenta un “Plan del Ecuador en Materia de Refugio” que es un esfuerzo de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con el apoyo del ACNUR, de plasmar en un documento los compromisos que el Ecuador ha cumplido y las políticas que se mantendrán e innovarán en beneficio de la población refugiada. Aquí se incluye información de la importancia que da el Estado a esta PNPI y los objetivos planteados que son acordes a lo que se ha realizado desde años anteriores. También se detallan los programas que se aplican con el fin de buscar la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones<sup>99</sup>. Como se mencionó anteriormente, el Ecuador ha garantizado los derechos de refugiado así como los derechos fundamentales basados en las normas del régimen como la no devolución e igualdad de derechos. Además de lo mencionado cabe resaltar el reconocimiento del problema por parte de Ecuador y la visibilización del conflicto a nivel internacional brindando la información que le es posible sobre estas personas colombianas que son objeto de protección internacional.

#### 3.3.1.2. Costos

En este apartado se mencionará las dificultades que ha tenido el país al permitir el ingreso masivo de personas refugiadas colombianas en el marco del cumplimiento del régimen internacional de refugio.

En principio el Ecuador acoge la problemática sin tener la capacidad necesaria para asistir a estas personas que por la naturaleza de su condición migratoria tiene muchas necesidades específicas y emergentes. Como resultado “la gente entra y está en situación de vulnerabilidad, sale de una situación difícil y llega a otra donde no hay vivienda, comida, trabajo”<sup>100</sup> como lo menciona Ana Guzmán, Responsable de Comunicación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Este problema de las personas

---

<sup>98</sup> Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (DGR). *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito, 2008. 23

<sup>99</sup> Ibid. 25

<sup>100</sup> Ana Guzmán. Coordinadora de Comunicación de la Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador. Entrevista, Quito, 2010.

colombianas en territorio ecuatoriano afecta directamente a la condición de vida de la comunidad que acoge a las personas refugiadas, al tener más personas con necesidad de servicios básicos, salud, educación, trabajo, entre otros. En varias comunidades locales, rurales y urbanos la misma población ecuatoriana tiene estas dificultades. Es decir que existen problemáticas sociales propias y la población colombiana viene a sumarse a ellas, lo cual a su vez hace más difícil su protección, integración y su convivencia. No existen estudios ni cifras concretas, sin embargo para objeto de este estudio cabe analizar esta situación adversa para el Ecuador al formar parte del régimen y cumplirlo. En este sentido los costos para el país implican directamente un agravamiento de los problemas socio-económicos de su población. Así lo confirma César Chérrez, Coordinador Nacional de Soluciones Duraderas del ACNUR quien menciona que "la posición de garante de derechos encuentra dificultades por ser abiertos"<sup>101</sup>. Éste es un conflicto para un país que abre sus fronteras cuando no toda la población nacional goza plenamente de sus derechos haciéndolo aún más difícil para los extranjeros en situaciones vulnerables.

Económicamente el Ecuador invierte en esta crisis humanitaria muchos recursos como lo expresa el ex ministro ecuatoriano de Seguridad Interna y Exterior, Miguel Carvajal, "La nuestra es una política de brazos abiertos, solidaria, pero que implica gastos en salud, educación, energía. Calculamos que, por año, sólo en lo que tiene que ver con refugiados, Ecuador invierte entre 39 y 50 millones de dólares".<sup>102</sup> Esta es una cifra muy elevada teniendo en cuenta las necesidades y prioridades que tiene el país en gasto e inversión para sus propios ciudadanos.

Otro de los principales problemas de la política abierta es que también da lugar a migrantes económicos, trata de personas, tráfico de drogas, armas, contrabando y este tipo de delitos se presentan en gran parte por descuido de las fronteras por parte de las autoridades colombianas y ecuatorianas también. Esto hace que el conflicto armado en Colombia traspase la frontera, es decir que no sólo se reciben víctimas, sino que también se recibe a actores de la violencia que ocurre en el país vecino.

---

<sup>101</sup> César Chérrez. Coordinador Nacional de Soluciones Duraderas de ACNUR en Ecuador. Entrevista, Quito, 2010.

<sup>102</sup> Diario Hoy. *Ecuador solicita ayuda internacional para atender refugiados colombianos*. Internet: [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-solicita-ayuda-internacional-para-atender-a-refugiados-colombianos-354973.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-solicita-ayuda-internacional-para-atender-a-refugiados-colombianos-354973.html). Acceso: 25-6-09

La reacción que se provocan en la sociedad civil es un aumento de xenofobia ya que “este fenómeno ha generado una serie de pintas, pequeños atentados y amenazas, entre otras manifestaciones xenófobas”<sup>103</sup>, señaló el representante adjunto del ACNUR en Ecuador, Luis Varese. También señala Varese que es una percepción errónea asociar a los refugiados con la delincuencia. Por un lado existe la xenofobia como temor al otro en el sentido de defensa de la nacionalidad. Pero también existe un miedo a la competencia en determinados campos, como la educación o lo laboral.

Como último punto cabe mencionar la falta de información y de reciprocidad. El Ecuador no recibe información ni colaboración en el control por parte de Colombia, no existe un sistema de cruce de información cuantificada ni cualificada de la población colombiana que deja su territorio para movilizarse al Ecuador<sup>104</sup>. El fenómeno en cuestión debería tener una mayor, o por lo menos igual preocupación del país de los afectados que de un país ajeno, mientras que en Ecuador a estas personas se las registra, reconoce y asiste, su país Colombia no lo está haciendo. Esto muestra que no hay reciprocidad en el cumplimiento de las normas que protegen a esta población, ya que al contrario esta realidad es negada por Colombia. Además cabe mencionar lo dicho por Ana Guzmán ya que “no nos abren las fronteras a ecuatorianos en otras partes, las cosas deben ser de dos lados”<sup>105</sup> esto también es parte de la misma situación del trato a personas que se encuentran en condición de movilidad en donde no existe reciprocidad con la población ecuatoriana.

### 3.3.1.3. *Beneficios*

Los beneficios se relacionan con las ganancias que tiene el país al participar en un sistema institucionalizado. Estos deben responder a los intereses del país ya sean propios o internacionales más allá de sus obligaciones y deben superar los costos de formar parte del régimen. Existen necesidades que son cubiertas por cumplir y participar activamente en la defensa de derechos de la población colombiana refugiada que demanda protección internacional en el Ecuador. En el país receptor las actividades que se han realizado no se las ha hecho solas sino con apoyo de la comunidad internacional en varios aspectos.

---

<sup>103</sup> Centro de Noticias ONU. Ecuador: *ACNUR lleva a cabo campaña contra xenofobia*. Internet: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=18915&criteria1=Ecuador&criteria2=refugiados>. Acceso: 5-7-2010

<sup>104</sup> Op. Cit. Entrevista a Ana Guzmán.

<sup>105</sup> Ibid. Entrevista a Ana Guzmán.

La primera ganancia del Ecuador se identifica por el apoyo financiero y técnico de organismos internacionales para desarrollar todos los programas que benefician a la población refugiada pero que también repercuten en toda la población de acogida que se ve afectada. Por ejemplo, en localidades fronterizas de Esmeraldas y San Lorenzo, se han desarrollado campañas de escolaridad y de salud pública que permiten a toda la comunidad tener mejores oportunidades en estas áreas. Estas campañas tuvieron el apoyo de ACNUR y OIM teniendo en cuenta las necesidades de la población, considerando la población refugiada que allí convive.

Es necesario diferenciar el apoyo técnico del financiero para comprender las relaciones de cooperación que existe. En este régimen normado por el ACNUR la intervención que se ha tenido en Ecuador es conjunta, haciendo compatibles Los Derechos de los Refugiados con los intereses del Milenio y con El Plan Nacional de Desarrollo. Las normas y procedimientos se cumplen en Ecuador porque la comunidad internacional, a través de ACNUR, ha financiado los proyectos (de registro, servicios básicos, asistencia emergente, integración, etc.). Es decir, existe dinero que el Ecuador recibe y que le permiten responder a las necesidades. La agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados ayuda a Ecuador a financiar proyectos por millones de dólares para la población con necesidad de protección que habita en la frontera con Colombia.<sup>106</sup>

Cabe mencionar que no solamente se recibe dinero, lo cual limitaría las relaciones al poder económico, sino que también el aporte es técnico para cooperar con conocimiento en el trato del fenómeno. Aquí resalta una postura cognitivista de la aplicación del régimen ya que gran parte de la asistencia es brindada por OIs y ONGs que apoyan al Estado y enseñan a nivel de Ministerios, instituciones públicas y de organizaciones locales las formas óptimas en las que pueden integrar a la población refugiada como parte de los habitantes que tienen derechos y necesidades.

A pesar de los temores por delincuencia, violencia o competencia existen indicadores reales que deben ser tomados en cuenta y que reflejan el aporte de estas personas refugiadas para la sociedad y la economía. Esta postura es bien argumentada por Guillermo Rovayo, Coordinador de programas de Save the Children en Ecuador quien menciona que “hay la necesidad de desmitificar algunas cuestiones. Solo cinco de cada 100 detenidos son

---

<sup>106</sup> Diario El Universo. *Acnur dará a Ecuador dinero para refugiados de Colombia*. Internet: [www.eluniverso.com/2009/02/20/1/1355/1CA3F31441DC4B4C8E6C3F292578A0E8.html](http://www.eluniverso.com/2009/02/20/1/1355/1CA3F31441DC4B4C8E6C3F292578A0E8.html). Acceso: 20-8-2010

extranjeros, y de esos cinco sólo uno es de Colombia. No hay una masificación. Además se ha encontrado a personas delinquir con cédulas o pasaportes falsos”.<sup>107</sup> Lo que es evidente es que en la sociedad civil existen brotes de xenofobia generalizados por las situaciones antes mencionadas. A pesar de aquello, la inversión, el trabajo y hasta la generación de empleo por parte de la población colombiana y de los refugiados es también parte de la realidad. Ya sea por cuenta propia o con ayuda de programas o proyectos que se desarrollan en el Ecuador la mayoría de refugiados han podido alcanzar una situación de autosustentabilidad a partir de su esfuerzo y trabajo digno que contribuyen directamente al país. Además, para combatir los prejuicios contra los refugiados, el ACNUR trabaja con el gobierno de Ecuador, la sociedad civil y el sistema de la ONU, en campañas de concienciación sobre la tragedia que significa ser refugiado. De esta manera se llega a la población local que distingue la diferencia entre un migrante común y una persona que ha migrado de manera forzada.

También el Ecuador se beneficia de reconocer y visibilizar este fenómeno ya que más países (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Brasil, Argentina, entre otros) también se responsabilizan de intervenir activamente en el régimen recibiendo población colombiana a través de los programas de reasentamiento. Así el Ecuador aliviana sus responsabilidades con los casos en situaciones más vulnerables apoyándose en otros que también los reciben y aseguran sus derechos como refugiados. De igual manera el hecho de mostrar el fenómeno que se da en el país permite que los donantes de ACNUR aumenten los recursos que se destinarán a los distintos programas que se desarrollan.

Finalmente, se debe mencionar una ganancia que es siempre relevante para los estados y que el Ecuador ha conseguido y es el prestigio a nivel internacional como país comprometido con políticas migratorias humanitarias. Este prestigio se manifiesta en el reconocimiento de Organismos Internacionales y de la comunidad internacional en general que coopera con la problemática que afronta al recibir a refugiados colombianos. Ana Guzmán reconoce que el país “responde a una política internacional de cumplimiento de derechos de personas que entra en situación de crisis” y afirma que ha participado en conferencias internacionales sobre temas migratorios donde se ha reconocido las nuevas políticas migratorias del

---

<sup>107</sup> Diario El Comercio. *No todo extranjero provoca inseguridad*. Internet: [www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=287118](http://www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=287118). Acceso: 30-8-2010

Ecuador.<sup>108</sup> Es importante este reconocimiento de cumplir con sus obligaciones a pesar de los costos que puede implicar, ya que en el ámbito de derechos humanos conlleva una carga moral además del cumplimiento con los compromisos adquiridos a nivel internacional.

#### 3.3.1.4. *Relaciones con otros actores*

La participación de otros actores en el régimen internacional que se encuentra en estudio es bastante notoria y todos se encuentran en el país bajo la normativa nacional. Es por eso que en este punto cabe analizar cómo se ha dado la dinámica de intervención a partir de las iniciativas nacionales e internacionales.

En primer momento, el Ecuador en el año 2000 ante la afluencia masiva de refugiados colombianos, solicita el apoyo de la comunidad internacional a través del ACNUR. A partir de entonces esta agencia de las Naciones Unidas inicia sus operaciones en el país receptor. La forma de ingresar al país es bajo convenios específicos: “Las Agencias de Naciones Unidas estamos en un marco de acuerdo de cooperación en todos los países del mundo, así los países solicitan la presencia de ACNUR”<sup>109</sup>, explica Cesar Chérrez de ACNUR. Entonces, el Ecuador al asumir las responsabilidades adquiridas como país miembro de Naciones Unidas se ve en la necesidad de solicitar apoyo del ACNUR para sobrellevar un fenómeno y el organismo internacional comienza su cooperación con el Estado.

Para que el ACNUR pueda iniciar sus actividades el Ecuador negocia, discute y acuerda con la Agencia los objetivos que tiene en base a sus intereses y al Plan Nacional de Desarrollo. Estos se articulan constantemente con documentos y recomendaciones del ACNUR según sus planes de intervención y en conjunto con la Agencia de Cooperación Internacional y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo. El Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) funciona en Ecuador desde el 2003 y es el que establece, en coordinación con las autoridades nacionales y tomando como referencias básicas las prioridades establecidas en la planificación nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), definen las áreas prioritarias y los resultados esperados para cada nuevo

---

<sup>108</sup> Op. Cit. Entrevista a Ana Guzmán

<sup>109</sup> Op. Cit. Entrevista a César Chérrez

ciclo programático de cooperación<sup>110</sup>. De esta manera, los intereses del Ecuador son expuestos y el país encuentra apoyo técnico y financiero, mediante líneas de cooperación.

También se entrega información como parte importante para el tratamiento del régimen que visibiliza y reconoce la problemática, así otros estados otorgan fondos a través de ACNUR. El ACNUR junto a sus socios, Estados y ONGs levanta información constante sobre las necesidades de la población refugiada que se encuentra en Ecuador y otorga así información a la comunidad internacional que responde con recursos que el país recibe.

El primer reto que tuvo el Ecuador fue el crear una Oficina o un programa que cumpla con el reconocimiento y registro de estas personas. Es así que se crea la Dirección General de Refugio en donde las personas que solicitan refugio pueden realizar todos los trámites correspondientes a un proceso acorde a las recomendaciones de ACNUR. La creación y la tarea diaria de la DGR no las realiza el Ecuador solo sino que recibe el mencionado apoyo financiero de la comunidad internacional y también el apoyo técnico y cognitivo de ACNUR y de ONGs involucradas que permanentemente apoyan en el proceso al Estado.

La misma dinámica de Cooperación se da con otros Organismos Internacionales como la OIM que está presente en Ecuador desde 1965 contribuyendo también a los esfuerzos del Gobierno Ecuatoriano por mejorar las condiciones de vida de la población y manejar las dinámicas de migración existentes. La OIM dentro de sus programas también ha implementado algunos orientados al apoyo de problemáticas de personas refugiadas en el ámbito de integración y principalmente de reasentamiento. De esta manera, también se involucra a la cooperación de OIM y de los mencionados países que reciben personas refugiadas colombianas reasentadas.

De igual manera para la participación de Organismos no Gubernamentales tanto el Ecuador como el ACNUR acuerdan llamar a ciertas Organizaciones o reciben propuestas para apoyar en la tarea de campo. Estas también tienen que ser acordes a los intereses nacionales mencionados y a través de acuerdos de cooperación.

El apoyo mencionado de estas OIs y ONGs se da en todos los procedimientos y programas que se tienen a nivel nacional referentes al refugio. Si bien el financiamiento para la aplicación de proyectos ha sido importante también cabe resaltar el apoyo técnico y

---

<sup>110</sup> Reforma de la ONU. *Instrumentos de la Reforma ONU Ecuador*. Internet: [www.un.org.ec/pages/interna.php?txtCodInfo=8](http://www.un.org.ec/pages/interna.php?txtCodInfo=8). Acceso: 15-8-2010

cognitivo. Desde el registro en la DGR se está tratando con casos que pueden ser víctimas de violencia, tortura, abusos, secuestros, entre otros, en los que los funcionarios no tienen experticias ni cuentan con personal capacitado para entrevistar a estas personas. En estos espacios interviene una ONG, La Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados HIAS, sobre la cual se hablará más adelante. En este proceso de reconocimiento y atención a personas con necesidades específicas el gobierno tampoco estuvo solo. La tarea se hizo en conjunto permitiendo espacios y solicitando acompañamiento y financiamiento al ACNUR y agencias socias no gubernamentales. En el Ecuador el Gobierno se comprometió en mayo de 2008 a poner en práctica procedimientos mejorados de registro en regiones fronterizas remotas destinados a los colombianos que no podían acceder al proceso de solicitud de asilo.

El registro de la población de desplazados reforzó las respuestas a sus necesidades urgentes y permitió examinar las solicitudes de asilo de modo colectivo, aplicando la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena.<sup>111</sup> A partir de estas acciones el ACNUR ha desarrollado enfoques globales de los problemas relacionados con la protección en las zonas fronterizas. Esos enfoques suponían: el registro por las brigadas móviles, en condiciones mejoradas y aceleradas, de los colombianos desplazados en las zonas fronterizas.<sup>112</sup> Estos son analizados también con la Comunidad Internacional que no ha dejado a un lado la problemática de refugio que compete a este estudio. El Plan de Acción México es una muestra del compromiso de otros Estados con el régimen del refugio. La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina<sup>113</sup>, adoptados por 20 gobiernos en 2004, constituyen el marco regional para brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento forzado. Mediante la adopción del Plan de Acción, los gobiernos de América Latina se han comprometido para fortalecer la protección internacional para los refugiados y utilizar un enfoque integral para alcanzar soluciones duraderas.

La atención de emergencia como puede ser apoyo en alimentación, vivienda o asistencia en salud que obviamente una persona que huye de su país “con lo que está puesto” no va a

---

<sup>111</sup> Documentos del ACNUR, *Notas sobre protección internacional 2008*, 28. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/6556.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6556.pdf). Acceso: 10-5-2010

<sup>112</sup> Documentos del ACNUR, *Notas sobre protección internacional 2009*, 23. Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7187.pdf>. Acceso: 10-5-2010

<sup>113</sup> Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf). Acceso: 24-6-2010

poder resolverlo es otro ámbito en donde intervienen varios actores. El Estado no está en capacidad de brindar soluciones permanentes a estas situaciones diarias que presentan las personas que cruzan a frontera. Aquí también se han permitido y desarrollado programas con fondos internacionales y con la ejecución de ONGs como Cruz Roja o HIAS que dan estos servicios y estas asistencias y son las propias entidades estatales las que direccionan a las personas a estas organizaciones. La institucionalización de este tipo de asistencias que son conocidas por las entidades públicas que remiten personas hacia las ONGs muestran también los niveles de cooperación alcanzados. Estas dinámicas son de doble vía ya que las organizaciones también remiten casos para que accedan a servicios públicos como la salud y educación.

Para el tema de integración local y reasentamiento las relaciones tienen la misma lógica. La reunión sobre reasentamiento celebrada a principios de febrero de 2006 en el Ecuador para abordar el componente de reasentamiento solidario del Plan de Acción de México de 2004 supuso una excelente ocasión de ahondar la cooperación multilateral en la materia y de aumentar el número de países de reasentamiento.<sup>114</sup> Una vez más tenemos la dinámica de aceptación y visibilización del problema en búsqueda de apoyo de otros actores estatales y una respuesta positiva de apoyo y compromiso con el régimen. Con estos programas los terceros países apoyan a los refugiados colombianos que se encuentran en el Ecuador aliviando las cargas de ciertos casos al país receptor.

En definitiva el cumplimiento del mandato por parte Ecuador se refleja en la práctica a través de varios programas que funcionan de manera integral para conseguir la protección de la población colombiana refugiada. Para conseguir este objetivo el país ha solicitado apoyo internacional y ha permitido el trabajo de agencias y organizaciones en varios procesos propios de la problemática. Estos organismos respetan sus leyes, apoyan sus objetivos nacionales e internacionales y trabajan en conjunto, en redes de cooperación que se observan en la práctica y se han mantenido durante toda la década. La consigna que comparten los actores gira en torno a la protección efectiva de los refugiados y es parte del interés común de los involucrados. Por este motivo los recursos y la experticia de trabajo con refugiados son llevadas a instituciones públicas, ministerios, gobiernos y organizaciones locales quienes también reciben apoyo de la cooperación internacional. A continuación se

---

<sup>114</sup> Documentos del ACNUR. *Notas sobre protección internacional 2006*, 65. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4801.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4801.pdf). Acceso: 10-5-2010

profundizará sobre el accionar y la cooperación de los otros actores quienes también tienen sus propios intereses, costos y ganancias.

### **3.3.2. Organismos internacionales: ACNUR como protector del régimen internacional**

El principal organismo internacional que apoya al Ecuador con su problemática del refugio es el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. El ACNUR es una organización humanitaria, neutral y apolítica. Inició sus operaciones en Ecuador en el 2000 por pedido del Gobierno ecuatoriano debido al creciente número de refugiados provenientes de Colombia, como consecuencia del conflicto interno de ese país.

#### *3.3.2.1. Posición y función ante el problema*

En el capítulo anterior se mencionaron sus funciones como supervisor y coordinador de los acuerdos internacionales para refugiados por lo que la posición y funciones se derivan de sus propios principios y de su mandato. En el Ecuador cumple con su mandato de protección de refugiados y de vigilancia, acompañamiento y asesoría al Estado para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Convención del 51. El principal objetivo que se persigue en Ecuador y los programas están destinados a la integración local, no se busca establecer campos de refugiados como en otros países del África, ni es una solución general el reasentamiento. La solución duradera en la que el ACNUR centra su esfuerzo es en la integración local como posibilidad para la población refugiada.

El ACNUR apoya a la Dirección General de Refugiados en el establecimiento y mantenimiento de un sistema de asilo de acuerdo a los estándares internacionales. En marzo del 2010, el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo financiero y logístico del ACNUR, finalizó el programa de Registro Ampliado que consistió en brigadas móviles de registro y documentación que acudieron a zonas de la frontera norte. Allí se encuentra la mayor cantidad de personas colombianas en necesidad de protección internacional. Se reconocieron a un total de 27740 refugiados a través de esta iniciativa. El ACNUR trabaja en conjunto con agencias socias en la implementación de proyectos que benefician tanto a la población refugiada como a la población local. Los proyectos que se han implementado son

casi 30 dentro de varios sectores<sup>115</sup>. En los servicios de Salud y Educación que se desarrollan en varias provincias del país (Esmeraldas Imbabura, Carchi, Sucumbíos, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Azuay) se pretende mejorar la infraestructura y la calidad de los servicios en comunidades de acogida de refugiados beneficiando de igual manera tanto a la población ecuatoriana como a la refugiada. La asistencia humanitaria que es tan necesaria para esta población también es priorizada a través de programas de Protección Social. Estos programas proveen asistencia humanitaria y trabajo social a casos vulnerables de refugiados y solicitantes de asilo. Además se concentran en fortalecer redes de protección a la niñez y a víctimas de violencia sexual. La perspectiva de integración social tiene un fuerte respaldo a través de programas de Generación de ingresos que buscan fomentar la autosuficiencia e inclusión económica de la población refugiada en el sistema económico local reconociendo que los ecuatorianos también tienen dificultades similares.

#### 3.3.2.2. Costos

Un Organismo Internacional que inicia sus actividades en un país tiene como primer reto el llegar a acuerdos directos con el gobierno de turno para permitir y enmarcar su participación. Además es un reto adaptarse y alcanzar un pleno conocimiento de la situación real que vive el país. Chérrez, como funcionario de ACNUR menciona: “Nosotros tenemos un acuerdo macro en el cual actuamos. Cada una de las agencias de Naciones Unidas tienen acuerdos directos con el gobierno para normar su participación en el país”.<sup>116</sup>

Desde esta perspectiva son relevantes los costos en información que en este fenómeno se generan bajo la dificultad de la movilidad y las situaciones de riesgo que vive la población que inmigra a Ecuador. Cabe recordar que desde Colombia la información no es levantada ni proporcionada lo cual es una complicación para todo el régimen y que al final recae en el país receptor del sur.

La organización tiene la obligación de trabajar sobre todos los aspectos normados por la Convención del 51 y el alcance que tengan va a depender de los recursos con los que cuentan. De esta manera los recursos económicos se vuelven una necesidad y a su vez un costo para la organización. Ante esto tiene que apelar a la cooperación de la comunidad internacional a quien solicita fondos para obtener fuentes de financiamiento desde Estados,

---

<sup>115</sup> Publicación de Diario El Comercio por el día Mundial del Refugiado, Suplemento Institucional del ACNUR, “Ecuador, un país solidario”, 20 de Junio 2010.

<sup>116</sup> Op. Cit. Entrevista a César Chérrez.

Reinos, Organizaciones Internacionales e inclusive, a través de la página web, se puede hacer donaciones personales para las actividades del ACNUR alrededor del mundo. Esto significa que ACNUR debe competir con otras agencias humanitarias, entre las que se incluyen otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, por un volumen limitado de financiación humanitaria. La situación se ha agravado desde el inicio de la crisis económica mundial, la cual ha conducido a un aumento de los precios y a un estricto control de los presupuestos de ayuda humanitaria por parte tanto de gobiernos como de donantes privados.<sup>117</sup> La búsqueda de financiamiento plantea un gran reto y una necesidad fundamental para el cumplimiento de los objetivos de una agencia protectora de derechos humanos. Los programas y el soporte que el ACNUR debería dar a los países serían imposibles sin el apoyo económico de la comunidad internacional. Esta necesidad de recursos se traslada directamente como interés primordial del organismo internacional que depende de ellos para que sus principios sean puestos en práctica.

La realidad nacional del Estado en el que interviene el ACNUR se convierte también en obstáculos para su gestión. También se enfrenta a la inexperiencia a la hora de trabajar en la comunidad con el tema puntual de refugio, por ejemplo para controlar problemas sociales como la discriminación y la xenofobia. Por este motivo se trabaja con agencias socias no gubernamentales que conocen las localidades y realizan trabajo social de campo, brindando asistencia. Estas agencias socias pueden ser instituciones locales y públicas a través de quienes pueden ejecutar mejor sus proyectos adecuándolos a la realidad de la comunidad donde estos son aplicados.

#### 3.3.2.3. *Beneficios*

Al participar activamente en el Ecuador un organismo internacional como el ACNUR o como la OIM están actuando en coherencia con su mandato lo cual se puede mencionar como un beneficio, es decir el cumplimiento de las funciones para las que fue creado. A su vez esto genera prestigio y confianza a nivel internacional. Como organización tienen la oportunidad de realizar la tarea que por la comunidad internacional les ha sido encomendada.

Por otro lado, el estar presente en el lugar donde ocurren los hechos y el tener este prestigio les permite recibir la información necesaria por parte del Estado que le interesa visibilizar la

---

<sup>117</sup> ACNUR. *Recaudación de Fondos ACNUR*. Internet: [www.acnur.es/que-hace-acnur/recaudacion-fondos](http://www.acnur.es/que-hace-acnur/recaudacion-fondos). Acceso: 7-10-2010

situación que vive a través de una Organización que realmente les pueda otorgar resultados. Chérrez es muy claro en este punto y menciona que “el proceso de generación de información visibiliza la complejidad de la temática lo cual ayuda también a la búsqueda de fondos”. Como se analizó en los costos para el ACNUR, los recursos económicos son indispensables para que la intervención y apoyo en un país se pueda dar. Al poder comprobar y mostrar al mundo la realidad de la situación la organización consigue fondos y se financia directamente para llevar a cabo un plan de acción. Los fondos que recibe es un beneficio directo y fundamental al participar activamente en el régimen.

El ACNUR también se beneficia por su accionar en Ecuador de la generación de experiencias y conocimientos futuros para saber actuar ante fenómenos tan complejos. Las condiciones de movilidad y vulnerabilidad propias del refugio hacen que dentro del mismo país los programas tengan que adaptarse constantemente, ya que proyectos que funcionan deben ser modificados según el tiempo y la localidad en los que se aplican.

#### 3.3.2.4. *Relación con otros Actores*

El organismo internacional responde de manera positiva el llamado del Estado ecuatoriano debido a su mandato específico y está presente en donde se lo solicita. La intención es siempre apoyar al Estado. Cesar Chérrez afirma que “con el Ecuador hay una lógica de fortalecimiento del Estado, con asesoría técnica y económica, no es una lógica de ejecución de lineamientos del ACNUR”<sup>118</sup>. Esto quiere decir que la intención es colaborar a que el Estado pueda realizar su tarea. En principio se tiene una contribución del régimen que responde a un alto nivel de institucionalización centrado en el ACNUR como organismo internacional y a favor de los intereses de varios Estados. El Ecuador al encontrarse en una situación de incertidumbre requiere del funcionamiento de este sistema y las respuestas se las da de varias maneras desde esta agencia de Naciones Unidas.

En lo concerniente al apoyo económico existe una línea muy delgada en los intereses que se juegan, sin embargo la cooperación del ACNUR no se limita a lo económico lo cual hace más claras y estrechas las líneas de cooperación así como los recursos que se utilizan en Ecuador. El objetivo final es que el Estado tenga la capacidad para recibir adecuadamente a los refugiados lo cual, en los diez primeros años de participación del ACNUR, no se ha conseguido totalmente. Ante esto el país ha tenido una necesidad constante y la presencia

---

<sup>118</sup> Op. Cit. Entrevista a César Chérrez.

del organismo internacional también ha sido permanente. Para que esto ocurra se cuenta con la voluntad del Estado a partir de un planteamiento conjunto de la problemática que ambos actores perciben.

La cooperación por parte del ACNUR se da en áreas donde no hay respuesta suficiente del Estado. Para la ejecución de programas que apoyen el cumplimiento de Derechos de los Refugiados también se ubican agencias socias, principalmente organizaciones no gubernamentales, que son de varios tipos como las describe Chérrez “tenemos agencias socias expertas en el tema de refugio como La Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados, la Cooperación Internacional Italiana o la Fundación Ambiente y Sociedad. También se han construido vínculos con asociaciones locales que garantizan algún tipo de respuesta y en el cual se incorpora el tema de refugio”. Un ejemplo de esto serían Cooperativas de Ahorro y Crédito que brindan servicios a población local pero también a refugiados con fondos que el ACNUR otorga para estos fines. Además se construyen alianzas para garantizar servicios, redes, federaciones, y servicios básicos en general a través de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales.

El ACNUR trabaja en todos los ámbitos de la protección: Legal, asistencia social y humanitaria, integración y reasentamiento. La operación en el Ecuador está centrada en la integración local como solución duradera. Para esto hay tres esferas de desarrollo de proyectos. La primera es en el procedimiento de asilo en donde la organización juega un rol de apoyo técnico y económico hacia el Estado con el fin de que el proceso sea lo más efectivo en términos de calidad y eficiencia. En el 2008 el apoyo se enfocó en gran parte del Registro Ampliado. La segunda esfera en la que se centra el apoyo del ACNUR es el acceso a derechos y servicios sociales públicos que deben estar garantizados como la educación, salud, derechos de mujeres, de niños, etc. El tercer ámbito en donde se enfocan los proyectos es en el auto sostenimiento para que los refugiados generen sus propios ingresos. En este sentido es que “la integración es vista con lógica colectiva, se piensa como lograr acciones globales que permitan el acceso a varios refugiados y reconociendo que los ecuatorianos también tienen dificultades”<sup>119</sup> según lo expresa César Chérrez. La presencia del organismo internacional en todos estos aspectos con su apoyo financiero y técnico muestra que la cooperación es amplia al considerar los mismos objetivos que se plantea el Estado. Al brindar apoyo en la misma línea que el país lo está haciendo se garantiza el

---

<sup>119</sup> Op. Cit. Entrevista a Cesar Chérrez.

cumplimiento del régimen con acciones conjuntas basadas en intereses comunes del Estado con organismos internacionales.

Los intereses del ACNUR también se los debe analizar en el ámbito internacional ya que para su participación en Ecuador es determinante el apoyo que recibe de otros actores ya que en un régimen internacional también se espera reciprocidad de otros miembros. Al existir otros países signatarios de la Convención del 51 y sus acuerdos posteriores que de manera indirecta tienen una responsabilidad con las personas en necesidad de protección internacional como el caso de los colombianos refugiados en Ecuador. La obligación no es sólo del país receptor sino de la comunidad internacional que en este caso ha apoyado al país receptor con financiamiento y en algunos casos con programas específicos a través del ACNUR. Es en este contexto que la agencia de refugiados debe encontrar beneficios y ganancias directas que le den la capacidad de existir para poder ejecutar acciones prácticas acordes a su mandato. Los programas que el organismo lleva a cabo en Ecuador se financian casi en su totalidad por medio de contribuciones voluntarias, en su mayoría provenientes de países donantes.

La Agencia de la ONU para los Refugiados también recibe importantes contribuciones del sector privado (en el que se incluyen empresas, fundaciones y personas particulares) y de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Asimismo, ACNUR recibe una limitada contribución del presupuesto anual de las Naciones Unidas para cubrir algunos de sus gastos administrativos.<sup>120</sup> Así se compone el aporte de la comunidad internacional hacia el ACNUR lo cual muestra la responsabilidad con la que cumplen otros países que son parte del régimen y es una de sus ganancias primordiales. El organismo debe competir con otras agencias humanitarias, entre las que se incluyen otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, por un volumen limitado de financiación humanitaria. Todo el trabajo, la metodología de cooperación y la información que se genera es un gran argumento para esta competencia por recursos internacionales. Es decir que la presencia y visibilización de la problemática en Ecuador es utilizada con este fin. El servicio responsable de las relaciones con donantes y de la movilización de recursos trabaja en estrecha cooperación con los gobiernos para recaudar fondos, así como para mantener informadas a las contrapartes sobre las necesidades de ACNUR y el destino de sus contribuciones. La unidad encargada

---

<sup>120</sup> Op. Cit. ACNUR. *Recaudación de Fondos ACNUR*. Internet.

de la recaudación de fondos en el sector privado desempeña un papel parecido, trabajando con ONGs, empresas, fundaciones y donantes privados.

Por último cabe mencionar la importancia de la colaboración que se recibe de otros Estados que también acogen a población refugiada a través de los programas de Reasentamiento. El reasentamiento consiste en la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirlo. A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de derechos de residente de largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados. Los países que más refugiados colombianos han recibido son: Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Brasil, Argentina y actualmente Chile y Uruguay. El ACNUR tiene criterios y consideraciones que constituyen la base para identificar a los refugiados que necesitan ser reasentados y para promover el reasentamiento como solución duradera. También ofrece a sus socios orientación sobre temas concretos de procedimiento relativos a determinadas categorías vulnerables de refugiados y el proceso de reasentamiento. Los países hacen uso de una amplia variedad de criterios de reasentamiento que, por lo general, coinciden con los del ACNUR.

Además del ACNUR también existen otras organizaciones internacionales que trabajan en conjunto alrededor de las temáticas de refugio. Todas ellas trabajan bajo la misma dinámica de participación acorde a los intereses y a la planificación del país y muchas veces coordinan su trabajo en conjunto con el ACNUR. Un ejemplo es la OIM que está involucrada en el tema de reasentamiento. Esta organización trabaja los casos particulares que son identificados y recomendados por el ACNUR y sus agencias socias. Una vez que son aceptados por otros países la OIM colabora con todo el proceso migratorio desde el Ecuador hasta el nuevo país de acogida. Ana Guzmán menciona que “se canaliza todos los programas según acuerdos gubernamentales. No somos parte de Naciones Unidas pero somos aliados, con ACNUR intensificamos áreas de trabajo como por ejemplo optimizar albergues de acogida, hay división de actividades, OIM en los saneamientos, ACNUR en la parte social.” Así han realizado otras actividades en conjunto como la implementación de sistemas de agua en zonas donde el ACNUR informa que hay la necesidad y priorizan el proyecto tomando en cuenta la presencia de población refugiada. Con esta información compartida la OIM puede utilizar sus fondos y su capacidad técnica para de alguna manera apoyar a población que se encuentra en condiciones de migración forzada. En general existe una lógica de vinculación

de mandatos con lo que se ha conseguido tener dinámicas de coordinación entre ellos y para con otras agencias en asistencia técnica e información.

También se puede destacar al Programa Mundial de Alimentos, que se basa en la misma lógica de cooperación, es decir, acuerdan su accionar en el país, reciben recursos de otros Estados y hacen la entrega de raciones alimenticias para la población refugiada a través de agencias socias de ACNUR como Cruz Roja y HIAS quienes se encargan de la logística de entrega.

De esta manera se puede constatar cómo se da la participación de Organizaciones Internacionales con fines humanitarios específicos en determinadas áreas. Los intereses de estas organizaciones se mantienen y a la vez hay un acoplamiento a las necesidades e intereses del Ecuador creando reglas claras para un ambiente de cooperación. A lo largo de esta década las principales organizaciones internacionales pudieron cumplir con sus obligaciones y en conjunto con el mandato común de protección a refugiados colombianos que se encuentran en Ecuador. Además de estos intereses comunes también están otros relacionados con la necesidad. Los principales donantes son países poderosos que crearon, manejan y financian al ACNUR entonces también hay interés de que se mantenga y a su vez al Ecuador encuentra en esta agencia su posibilidad de recibir recursos por lo cual dentro de la lógica de regímenes se comporta como un Estado pequeño que se beneficia del régimen creado por dominantes. Al Ecuador le conviene por el gran número de solicitantes de refugio colombiano lo cual ha creado un ambiente desconocido con varios matices.

### 3.3.3. Organismos no Gubernamentales: HIAS, principal socio de ACNUR en Ecuador

Las ONGs participan como entidades de carácter público con fines humanitarios y sociales propios. El papel de ellas en las relaciones internacionales responden a un enfoque neoliberal en el cual sus propuestas tienen un lugar dentro de los intereses de los Estados en un sistema institucionalizado. Además tienen una importante influencia cognitiva basada en su naturaleza social y sus objetivos centrados en la solución de problemas de las personas más allá de la política que atañe a los gobiernos o a las normas internacionales. En el fenómeno de refugio en el Ecuador se han hecho presentes varias organizaciones no gubernamentales que encuentran en esta problemática un espacio para intervenir. Una de ellas es la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS) que está

presente en el Ecuador desde el año 2003 brindando asistencia humanitaria a población refugiada y solicitante de refugio.

### 3.3.3.1. *Posición y Función ante el Problema*

En este caso se analizará a la principal agencia social de ACNUR que es especializada en el tema de refugio, HIAS. En palabras de la Directora Ejecutiva de esta organización, Sabrina Lustgarten, ésta es “una organización no Gubernamental que trabaja hace más de 120 años en temas de migración y refugio, cuyo objetivo es trabajar incidiendo para que los migrantes y refugiados tengan una vida digna en el lugar de acogida.”<sup>121</sup> La organización fue fundada en 1880 en Nueva York y es la organización más antigua que trabaja en el tema de migración en Estados Unidos y ha mantenido sus actividades y proyectos basada en sus principios.

La creación de esta ONG se gestó con el fin de apoyar a los judíos que eran víctimas de la violencia en la Rusia Zarista que llevó a emigrar a millones de personas de este grupo étnico-religioso. Las personas que fundaron la organización fueron los propios emigrantes judíos rusos que llegaron a Norteamérica y que comenzaron con la asistencia humanitaria a los nuevos inmigrantes con el conocimiento propio de lo que significaba retomar la vida en el nuevo país<sup>122</sup>. De hecho la población judía, heredera del pueblo hebreo tiene una milenaria historia de migración tanto voluntaria como forzada que la hace experta conocedora del tema. Este antecedente hace que la organización en sí tenga sus principios directamente en el tema de refugio y puede ser tomada en cuenta como una comunidad epistémica. La perspectiva de la acción y de los intereses de una organización hebrea estará basada en los aprendizajes de la historia y han sido transmitidos a los actores alrededor de la institución del refugio en Ecuador. El enfoque desde el conocimiento pleno de la temática se incluye de esta manera en la demanda de regímenes internacionales por parte de organismos no gubernamentales que cumplen un papel dentro del mismo.

El papel de HIAS responde a la lógica mencionada y su intervención en Ecuador ha seguido sus objetivos y principios organizacionales centrados en la asistencia humanitaria a personas refugiadas. En este sentido el aporte cognitivo con el que ha participado, a través de programas concretos ha estado presente en los programas que se han implementado en el

---

<sup>121</sup> Sabrina Lustgarten. Directora Ejecutiva de la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados. Entrevista. Quito. 2010.

<sup>122</sup> Ibid. Entrevista a Sabrina Lustgarten.

país desde todos los actores. Así se ha dado la influencia de la organización siempre bajo la coordinación conjunta con el ACNUR y con el Estado ecuatoriano, es decir que no ha actuado de manera aislada sino poniendo su voz en los diferentes procesos que se han desarrollado para la población colombiana refugiada en el país. La experticia de la ONG es reconocida en el medio y es por este motivo que el ACNUR solicitó su presencia en el país para que brinde acompañamiento, asesoría y colaboración en distintos ámbitos. Con la misma lógica y metodología han participado otras ONGs como el Servicio Jesuita para Refugiados, La Cooperación Noruega y la Cruz Roja.

HIAS inició su labor en el Ecuador en el año 2003 ya que “había que llenar un vacío en el área psicosocial, había una gran necesidad de trabajar con la población refugiada y darle apoyo psicológico. No existía una organización que lo hiciera y los servicios del Estado no eran especializados en la temática, es por eso que iniciamos en el Ecuador”<sup>123</sup>, dice Sabrina Lustgarten. En principio, los programas de HIAS se centraban en la asistencia psicológica de las víctimas de violencia en Colombia. Posteriormente, se expandieron a temas de escolaridad en la frontera y a programas sociales de asistencia emergente en las localidades donde mayor presencia de población objetiva se identificó. Después se desarrollaron programas de asistencia legal y orientación laboral. Finalmente, se solicitó a la ONG la remisión de casos para reasentamiento. En definitiva, se han involucrado en todas las áreas que competen al régimen de refugio en lo concerniente a refugiados colombianos cooperando con el trabajo de campo y ejecución de programas aplicando sus conocimientos sobre la problemática de integración de refugiados.

#### 3.3.3.2. Costos

Los costos que tiene una ONG como HIAS son los mismos que se analizaron para los Organismos Internacionales en términos de falta de información y falta de recursos financieros y materiales. El tema de la información es el más similar ya que sobre la situación concreta ninguno de los actores puede conocer a fondo antes de ingresar al país. Una diferencia importante es la obligación y compromiso que el Estado tiene con uno y con otro. Con el Organismo Internacional tiene la obligación de responder e informar como Estado miembro de Naciones Unidas. Con el organismo no gubernamental no existe la misma relación y por este motivo el Estado a través de sus instituciones tiene menores

---

<sup>123</sup> Ibid. Entrevista a Sabrina Lustgarten.

responsabilidades para con él. En la práctica se puede percibir menor incidencia y peso político por parte de una ONG lo cual dificulta, entre otras cosas, el acceso a información.

En cuanto a los recursos la situación es más compleja debido a que por su naturaleza de organización sin fines de lucro, toda su gestión debe ser financiada por actores externos. Por esta razón, la intervención y existencia de la misma no podría darse sin recursos provenientes de la comunidad internacional. En este sentido, la dependencia por parte de los actores no gubernamentales deja ver un tinte neorrealista en donde los Estados determinan el funcionamiento del régimen a partir de sus intereses, si no existieran intereses compartidos con organismos no gubernamentales no se permitiría su participación ni se daría financiamiento. A pesar de esta perspectiva de la realidad, en el caso de estudio si existe la concordancia de intereses, la aceptación y apoyo para el desempeño de ONGs por lo cual el enfoque teórico al que se adapta es de tipo neoliberal e incluso cognitivo como se lo ha argumentado. En el caso de HIAS su presencia ha sido constante teniendo que buscar de la misma manera el financiamiento externo. Como dificultad para la organización se presenta la obligación de depender y responder a programas de otros actores que otorgan los recursos lo cual limita su independencia. También su manera de actuar se ve limitada al tener que adaptar sus intereses a los de los donantes ya que de otra manera se dificultaría el conseguir estos socios que sustenten económicamente los proyectos de la organización.

La apertura que necesita por parte del Estado y sus instituciones también representa un obstáculo ya que, como se mencionó, el Estado tiene sus propios problemas y ven a las ONGs como actores que demandan mayores respuestas por parte del Estado. Esto también limita la información a la que pueden acceder y el alcance de su tarea. En este sentido la dificultad es el trabajo conjunto con actores locales que tienen otros objetivos prioritarios antes que la atención y servicio a la población refugiada. Esto se da en todos los niveles tanto públicos como privados en donde se confrontan los intereses y objetivos de la organización con otros distintos, más aún cuando la población nacional atraviesa dificultades en las mismas áreas. Por ejemplo, el acceso a servicios públicos de salud y educación, que son un derecho que tiene la población refugiada, es el objetivo de la asistencia social de HIAS, sin embargo las instituciones públicas desconocen la ley o dan prioridad a la población ecuatoriana que tampoco goza del acceso, complicando el impacto de dichos objetivos. En el sector privado ocurre lo mismo ante las dificultades ya mencionadas que producen discriminación y xenofobia para la población colombiana. En el campo laboral la situación es

evidente ya que la mayoría de empresas dan oportunidades solamente a personas ecuatorianas. Estas situaciones incrementan los costos de la tarea que la ONG pretende realizar y a su vez dificulta la obtención de resultado que también influye en la obtención de recursos para continuar sus proyectos en Ecuador.

#### 3.3.3.3. *Beneficios*

Las ganancias que las organizaciones no gubernamentales reciben por su participación en un sistema institucionalizado como el que está en análisis son similares a las que tienen los organismos internacionales en la procura del cumplimiento de un mandato internacional con la participación coordinada entre varios actores. En el caso de HIAS su principal beneficio es el mantener vigentes sus principios en materia de protección a refugiados que coincide directamente con la normativa internacional. De manera general es esto lo que la organización recibe por su actuación en cualquier parte del mundo; actualmente se encuentra en: Argentina, Panamá, Venezuela, Ney Work, y Ecuador. Los beneficios que recibe en particular por su presencia en Ecuador se los menciona a continuación.

En primer lugar, está la transmisión de conocimientos e información con el país de acogida y los diferentes actores que participan alrededor de la temática. Al ser coherente con sus principios apoya al Estado, a sus instituciones y a otros organismos con sus propuestas para trabajar. El beneficio aparece ante la reciprocidad por parte del Estado y Organismos internacionales socios al adaptar los planteamientos, planes de acción en los programas y políticas de asistencia a refugiados. Esta apertura le permite a la organización por su parte generar conocimientos de la situación concreta y recibe información de los otros actores para en conjunto definir programas en base a objetivos comunes. También se le permite el levantamiento de datos e información fundamental para analizar y compartir por los actores involucrados.

El segundo beneficio gira en torno a la presentación y justificación de sus acciones ante la comunidad internacional lo cual le permite conseguir los recursos para poder expandir su trabajo a nivel nacional e internacional. Sobre la problemática colombiana HIAS inició su trabajo en América Latina en Ecuador, en cuatro provincias. Después de mostrar el éxito de su participación con la población refugiada colombiana en Ecuador el ACNUR y otros donantes han permitido que también participen con la misma población en Panamá, Venezuela y en Ecuador en 9 provincias. La obtención de fondos para sus proyectos es una

tarea que depende del accionar permanente que HIAS ha conseguido en el Ecuador y prueba de ello es su mantenimiento y expansión.

Finalmente, también está el prestigio de la organización para mantenerse a la par del régimen. Cómo se mencionó, esto se traduce por un lado en apoyo económico pero más allá de eso está la confianza como actor dentro de procesos y tomas de decisión. Por ejemplo, en el tema de reasentamiento HIAS es la única agencia que identifica y propone casos ante la comunidad internacional a través de ACNUR y OIM. Si bien no tiene voto, si tiene voz y comparte estos espacios lo cual le permite estar al tanto e influir sobre los tomadores de decisiones al aportar desde sus conocimientos de la situación de la población nacional y refugiada en sus dinámicas de integración.

#### 3.3.3.4. *Relación con otros Actores*

La presencia de HIAS en Ecuador se da ante el llamado del ACNUR con quien inicia conversaciones para colaborar con el sistema de protección al refugiado teniendo en cuenta su amplia experiencia en el tema. El significado de este llamado es de gran relevancia ya que se busca llegar a un conocimiento compartido de la naturaleza del problema que mediante cooperación internacional pretende ser resuelto y de los medios apropiados para alcanzar los fines que el régimen exige. Al tener en cuenta a un actor no gubernamental como HIAS se abre el espacio para que su impacto cognitivo esté presente junto a otros actores tomadores de decisiones.

En un principio los proyectos de HIAS pretenden suplir el vacío en la asistencia psicosocial de las personas refugiadas. La respuesta de la organización es positiva y el primer paso es aplicar sus programas en base a sus principios y que se van a definir después de analizarlos con el ACNUR y con el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano. Los tres actores analizan los objetivos comunes que se pretenden alcanzar y mediante acuerdos de cooperación se aprueban las propuestas de trabajo de HIAS<sup>124</sup>. Lo mismo ocurre con otras ONGs como la Cruz Roja que también tienen programas en beneficio de los refugiados respondiendo a su mandato. Lo que se muestra en esta dinámica es que se dan acuerdos y negociaciones entre los actores teniendo en cuenta el potencial de la ONG para la ejecución de sus proyectos. De esta manera puede influir en la metodología de los objetivos planteados para el cumplimiento del régimen dentro del Ecuador.

---

<sup>124</sup> Ibid. Entrevista a Sabrina Lustgarten.

De esta manera, HIAS ha continuado con la aceptación y expansión de sus propuestas que se traducen en los programas que en la actualidad ejecutan. Sus programas son de Apoyo psicosocial, Asistencia Humanitaria Emergente, Orientación Legal, Orientación Laboral, becas universitarias para refugiados y Reasentamiento. Todas son áreas que conforman la normativa internacional de refugio y a la vez son de interés del Estado. En lo referente al trabajo con el Estado los programas se desarrollan en conjunto con las instituciones competentes de cada caso, desde Ministerios hasta instituciones de servicio público. La forma de relacionarse con las instituciones a nivel estatal es con el objetivo de informar sobre las necesidades de la población en base a sus Derechos. Todo esto es muchas veces desconocido para los funcionarios y directivos por lo que se pretende llegar a ellos teniendo como sustento las normas internacionales y nacionales. Las gestiones realizadas se traducen en programas concretos de servicio público que, mediante acuerdos, incluyen a la población refugiada como beneficiaria de la misma. De esta manera el objetivo de integración local del régimen se cumple dando a la población refugiada un trato igualitario al de la población nacional. En el ejercicio práctico del trabajo conjunto se realizan campañas informativas para la población en general, capacitaciones a funcionarios, entrega de material informativo y programas de asistencia particulares para refugiados, con el fin de que se integren a los servicios comunitarios.

Bajo esta dinámica el ONG acompaña al Estado en todos los procesos que se aplican para la población colombiana que ingresa al país en busca de refugio. Desde el apoyo en frontera con el reconocimiento y orientación de casos hacia las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en donde pueden registrarse, hasta la integración local y reasentamiento. En la DGR por ejemplo, los funcionarios públicos tienen el acompañamiento diario de un funcionario de HIAS especializado en asistencia psicosocial para apoyar a casos a quienes les cuesta contar los motivos de violencia por los que solicita refugio<sup>125</sup>. En otros casos, HIAS solicita el apoyo de la Defensoría del Pueblo cuando se debe asesorar a personas cuyos derechos están siendo vulnerados. En definitiva, este compartir de espacios, información y acompañamiento de casos muestran el vínculo cercano que existe dentro de los programas de ambos actores dándose apoyo en las áreas en donde más dificultades existen.

En cuanto a las relaciones con ACNUR estas son permanentes debido a que la ONG se encarga de la ejecución de los proyectos que de manera conjunta se plantean. Las funciones

---

<sup>125</sup> Op. Cit. Entrevista a César Chérrez.

mencionadas de HIAS se dan alrededor de los procesos previamente analizados con el país y con la Agencia de Naciones Unidas. La actuación conjunta en base a intereses comunes es parte del rol de las organizaciones socias del ACNUR; sobre esto el Coordinador de programas a nivel nacional menciona:

“Tenemos un rol de construir aliados con la sociedad civil y el Estado, un rol dinamizador de ser un puente, el ACNUR participa con ambos generando espacios en donde se pueda hacer práctico el cumplimiento del mandato, es clave la construcción de alianzas, entre más alianzas, más capacidad de acción e intervención tenemos. Es clave también el tema de la información que todos generan”.<sup>126</sup>

Esta forma de proceder muestra un sistema institucionalizado que promueve la Agencia de Naciones Unidas que financia los programas en los proyectos que se desempeñan en Ecuador sobre la temática de refugio. En otras áreas de cooperación internacional se puede notar menores niveles de cooperación por parte de los actores que priorizan sus intereses económicos propios. En el contexto de refugiados en Ecuador se nota un alto nivel de cooperación internacional al tener un Organismo Internacional que plantea a los demás actores un escenario en el cual todos puedan converger en búsqueda de objetivos comunes.

En este sentido, se dan también las relaciones con otros actores que participan del régimen y pretenden tener un espacio en las dinámicas promovidas por ACNUR y por el Estado. Es el caso de la Fundación Ambiente y Sociedad, Servicio Jesuita, Cruz Roja, etc. que también están presentes con programas propios para aportar al sistema. Aquí se puede notar un nivel menor o inexistente de trabajo conjunto ya que no se tienen espacios como en donde se comparta información, conocimientos ni intereses entre ONGs como se da entre ellas con los otros actores. Para la aplicación y financiamiento de programas se recibe apoyo internacional de varios donantes como son: Gobiernos, Naciones Unidas, La Oficina para población refugiada y Migrante. Sobre las implicaciones u obligaciones de HIAS su directora resalta que “la cooperación recibida es por parte de ACNUR y otras organizaciones que apoyan incluido HIAS como organización que aporta con fondos propios. No existen implicaciones para la organización sólo las que los convenios proponen y los indicadores que hay que cumplir cada año”.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Op. Cit. Entrevista a César Chérrez.

<sup>127</sup> Op. Cit. Entrevista a Sabrina Lustgarten.

En respuesta a la cooperación que recibe, los compromisos de la ONG están previamente definidos y tienen ciertas cuotas que cumplir con lo cual se garantiza la continuidad de su aporte al régimen. Ante esto, una de las razones principales que se puede intuir para la falta de cooperación entre ONGs es el conflicto de intereses económicos que se juegan debido a que en algún punto la comunidad internacional y el propio ACNUR es donante de esas organizaciones. Es decir que de cierta forma hay una competencia por los recursos que pueden recibir por parte de donantes. Aquí se tiene una limitación en la cooperación de actores que refleja una perspectiva más realista dentro de todas las dinámicas de cooperación que se han analizado.

Así como se mencionó la irregularidad que se dio con el Estado en el gobierno de Lucio Gutiérrez es oportuno mencionar irregularidades que se han dado con Organismos Internacionales no gubernamentales. Es el caso que se tuvo con la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos ALDHU que sacó a la luz inconvenientes que también se han tenido en relaciones de ONGs con el Estado. Aquí la problemática se basó en la participación inadecuada que tuvo el organismo al actuar más allá de los límites permitidos por el Estado. En concreto lo que existió es una entrega de documentación a migrantes colombianos para permanecer en el país por parte del ALDHU. El registro indiscriminado de colombianos que cruzan la frontera en busca de refugio involucró personas que colaboraban con la guerrilla. Esta tarea es exclusiva del gobierno dentro de la cual ha recibido apoyo para la tarea. De hecho existe una base de datos compartida entre DGR – ACNUR – HIAS para mantener un seguimiento de la situación y asistencias de los refugiados registrados. Como consecuencia de estos problemas al ALDHU se le retiraron ciertos privilegios que gozaba pero se mantuvo su derecho de trabajar como otras ONGs lo hacen. De igual manera, esta situación refleja que la posición estatal prevalece sobre la de un organismo no gubernamental.

En definitiva, las organizaciones no gubernamentales tienen una naturaleza propia por la que debe responder a sus principios pero también a sus posibilidades de conseguir recursos para aplicar sus proyectos respetando las normas del Estado en que se encuentran. En el caso de estudio la ONG socia de ACNUR, HIAS, se notan estos intereses propios y a la vez desempeña funciones en el mismo entorno de cooperación creado tanto por el Estado como la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. Las líneas de acción, las agendas y los objetivos se definen entre todos los involucrados y la ONG participa y apoya activamente al

Estado en su cumplimiento con el Régimen. Además de los intereses económicos hay interés en la participación del sistema institucionalizado que permite la cooperación entre diferentes actores en busca de un fin común que en este caso es la asistencia y protección de población colombiana solicitante de refugio. Esta lógica que incluye las perspectivas y los comportamientos de los actores sobre los problemas internacionales se conjuga con los intereses del sistema influyendo sobre los tomadores de decisiones. Es decir que, antes de que las decisiones que implican la cooperación puedan ser hechas, se dan las circunstancias en donde se identifican los intereses. A su vez, la interpretación común se da por las fuentes de conocimiento que los actores han tenido en determinados momentos. Este conocimiento influye en la percepción de la realidad por parte de los tomadores de decisiones. Al tratarse de temas en donde confluyen tantos actores, acordando acciones a favor del régimen dentro de un marco de Derechos Humanos se puede afirmar que el mencionado peso cognitivo determina la institución de refugio en Ecuador.

La influencia cognitiva que aporta la inclusión de actores que se pueden considerar como comunidades epistémicas, como el caso de HIAS como organización hebrea, ha sido fundamental para las decisiones y enfoques que tienen los programas en el Ecuador con la población refugiada colombiana. Los OIs y las instituciones del Estado permiten el apoyo y acompañamiento que la ONG brinda a los refugiados. Bajo esta lógica las instituciones comparten información y a la vez dan espacios para que los funcionarios de la organización capaciten a los funcionarios públicos en la temática para que puedan estar al tanto de los derechos de refugio que, por lo general, son desconocidos. Esta manera de llevar las relaciones permite que la experiencia de la organización, que ha asistido a refugiados en varios países durante 180 años, esté presente en el análisis de la problemática. Así se constata que para los actores del régimen los principios y conocimientos adquiridos alrededor de la temática son de relevancia para la formación de políticas y programas.

### **3.4. Síntesis**

A lo largo del capítulo se ha realizado el estudio del caso de las relaciones que mantienen los actores involucrados en el régimen internacional del refugio en el Ecuador. El análisis buscó la respuesta a la hipótesis planteada referente a la cooperación que existe dentro de estas relaciones. Para conocer esta situación fue necesario contextualizar el caso detallando los intereses, costos y beneficios de los actores dentro del sistema de refugio en el país a la luz de la teoría de regímenes internacionales. Posterior a esto se determinó el rol y las

dinámicas de los actores más representativos de cada tipo: El Estado Ecuatoriano, El ACNUR como organismo internacional y la HIAS como organismo no gubernamental. El estudio inicia por el Estado Colombiano como país del que proceden las personas refugiadas. La causa de esta situación es el conflicto armado que allí se vive que hace que las personas no encuentren protección dentro de su país y tengan que trasladarse a otros países en búsqueda de refugio. Por su parte Colombia no reconoce esta realidad que implica admitir que en su territorio existe una violación masiva y constante de los Derechos Humanos que no ha podido controlar a pesar de sus esfuerzos. De esta manera se crea la problemática que concierne a la comunidad internacional ya que estas personas, al solicitar refugio en otros países, exponen su necesidad de protección internacional.

En general la respuesta continental se acoge al mandato internacional en materia de refugio creando acuerdos regionales adecuados a la realidad para el reconocimiento de esta población que migra de manera forzada. Sin embargo, los países de manera individual se enfrentan a riesgos internos al permitir el acceso a personas colombianas, teniendo en cuenta los niveles de violencia que se viven en ese país. Los principales riesgos giran alrededor de la seguridad nacional y las repercusiones económicas y sociales que tiene el permitir el acceso a un elevado número de personas con otra nacionalidad en países en vías de desarrollo como son la mayoría de la región. Como resultado se tiene un sistema internacional de refugio institucionalizado que tiene normas propias pero que a su vez está definida por actores estatales lo cual se plantea desde una perspectiva neoliberal de los regímenes internacionales.

El Ecuador también se enfrenta a estos conflictos al ser el país al que mayor cantidad de refugiados colombianos ha recibido durante la última década como consecuencia de ser limítrofe con la zona de mayor peligro de Colombia. En el Estado ecuatoriano la problemática ha sido aceptada y por esta razón se han tomado medidas de reconocimiento y protección para refugiados. Los programas responden a los objetivos del Estado basados en sus compromisos internacionales y en el marco de la normativa en materia de refugio. Las principales áreas en las que el Ecuador actúa en beneficio de la población refugiada colombiana se determinan por los procesos que ellos deben seguir para que se cumplan sus derechos, estas son: Ingreso al país y registro de su solicitud de asilo, Derechos básicos, integración local y reasentamiento. En definitiva, el Ecuador prioriza sus obligaciones

internacionales sobre los costos e intereses nacionales permitiendo un sistema acorde al planteamiento neoliberal de relaciones internacionales.

El cumplimiento del mandato se da con cooperación y corresponsabilidad internacional debido a las limitaciones del Ecuador para asumir solo estas responsabilidades. El apoyo es solicitado a la comunidad internacional a través del ACNUR y se centra en los ámbitos financiero y técnico. La respuesta del organismo internacional es positiva y colabora con el país. La misma dinámica se reproduce desde el ACNUR hacia las agencias socias de que son organismos no gubernamentales los cuales son llamados para la asistencia técnica, es decir para desarrollar programas implementados por actores con experiencia en la temática. Con la presencia de estos actores se forma una red de apoyo al Ecuador y en conjunto se realizan acciones específicas alrededor de los distintos ámbitos concernientes al fenómeno. La base de las relaciones se da por iniciativa del Estado que permite la presencia de organismos con quienes se planifica la intervención adecuada para la población objetiva mediante acuerdos de cooperación internacional. El siguiente paso es el intercambio de información que es analizada desde la perspectiva de todos los involucrados teniendo lineamientos comunes determinados por el régimen. A partir de estas relaciones los actores implementan sus programas en busca de los objetivos comunes que se tienen establecidos después de definir las necesidades de la población refugiada desde el enfoque de cada participante que ha sido tomado en cuenta.

Al desarrollar sus proyectos cada actor presenta dificultades propias al momento de intervenir en la problemática. El Ecuador asume los costos económicos y sociales de recibir a una población en condiciones de vulnerabilidad provocadas por los motivos por los que migraron de su país. La población nacional, con sus propias inseguridades nacionales, ve incrementada su problemática al tener que convivir con una creciente población extranjera a causa de la apertura del Estado. El ingreso de refugiados colombianos al Ecuador no logra garantizar todos sus derechos en territorio nacional radicalizando las limitaciones que tiene la población ecuatoriana. La situación también la percibe la sociedad civil en donde se crean problemas de discriminación, xenofobia y violencia. Las soluciones se pretenden alcanzar en el país con el apoyo de los actores que participan en el régimen. Los organismos internacionales como el ACNUR tienen sus propias dificultades que se concentran en la búsqueda de fondos. Por su parte los ONGs como HIAS también tienen esta necesidad de ser reconocidos y de apoyo económico del cual depende su participación. Estos son los

costos para cada actor y son los que ponen a un lado de la balanza frente a los beneficios que deben ser superiores a ellos.

Los beneficios en este caso giran alrededor de lo económico, la información y el apoyo técnico- cognitivo que son los más importantes dentro de un régimen internacional. El financiamiento y los recursos son fundamentales y en este caso la comunidad internacional da un gran apoyo para los principales gastos de salud y educación pública. Es el ACNUR quién recibe fondos de los estados más poderosos y desde allí se financia tanto al Estado ecuatoriano como a las agencias socias no gubernamentales. Pero la cooperación va más allá de la dependencia que podría limitar la cooperación basada en este interés económico. Las relaciones se dan también en el intercambio de información y en el apoyo técnico. El Estado entrega información que permite el trabajo de campo de las organizaciones que en base a su conocimiento realizan proyectos que apoyan directamente a las políticas nacionales destinadas a proteger a la población refugiada. Así se alcanza un nivel de institucionalización basado en relaciones interdependientes donde se da la cooperación de actores del sistema internacional. Además está presente una influencia cognitiva en donde se valida las propuestas de organismos internacionales y no gubernamentales debido a la experiencia que tienen en el tema. Las relaciones se dan en espacios específicos como mesas de trabajo, talleres por parte de las organizaciones a instituciones del Estado e inclusive estudios que son compartidos entre los actores. Cabe mencionar que esa intensidad de trabajo conjunto no se observa en las relaciones de actores no gubernamentales ya que entre ellos existe competencia por los recursos limitados de los cuales depende la realización y alcance de sus proyectos. Esto muestra una limitación de la cooperación, sin embargo esto no elimina las líneas de apoyo mutuo basado en principios comunes y beneficios absolutos.

En definitiva, las relaciones de los actores se pueden dar en un contexto con altos niveles de institucionalización. De esta manera se permite la comunicación, cruce de información, apoyo financiero y técnico del cual se benefician todos. Esto se da por los principios compartidos y por los intereses comunes en materia de protección a personas refugiadas dentro de un régimen internacional. Los límites existen por los recursos y por los intereses propios de cada actor, pero el trabajo conjunto es notorio y se da en todos los ámbitos que demanda la normativa que protege a la población refugiada.

## CONCLUSIONES

La presente investigación ha girado alrededor de la teoría de regímenes internacionales teniendo en cuenta tres enfoques teóricos: El neorrealismo, el neoliberalismo y el Cognitivismo. Cada una de estas corrientes tiene una perspectiva particular de ver las relaciones internacionales y pueden explicar desde sus propuestas la teoría central de este estudio. El neorrealismo expone el funcionamiento del sistema como una estructura en la que los Estados son los principales actores y definen la misma según el poder que unos pueden ejercer sobre otros en base a sus intereses relativos. El neoliberalismo resalta la interdependencia de actores que conllevan a la institucionalización del sistema internacional en donde pueden darse relaciones de cooperación en busca de fines comunes. La escuela cognitivista determina al comportamiento de los Estados no por sus intereses propios ni por normas acordadas bajo ciertas circunstancias, sino por estructuras normativas creadas a partir de la percepción que ellos tienen de la realidad según las experiencias pasadas que llevan a analizar causas y efectos de sus acciones. Desde esta línea se considera sociológicamente a los OIs y ONGs como actores del sistema, al igual que el Estado, con la misma capacidad de influir en los tomadores de decisiones con el sustento de sus conocimientos adquiridos en problemáticas particulares. A partir de este enfoque se analizaron a los actores según su capacidad de intervenir teniendo un papel de comunidades epistémicas como se presentaron en este estudio. Para el análisis del régimen de refugio, se definió que los tres enfoques teóricos pueden ser tomados en cuenta de manera complementaria rescatando los principales aportes de cada uno sin que esto signifique la negación de otros elementos que pueden estar presentes en otro.

El régimen internacional de refugio se conforma por el complemento de los Derechos Humanos, del Derecho Humanitario y los Derechos de los Refugiados. La normativa principal sobre el tema en estudio se crea en La Convención sobre los refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. Allí se define el concepto de refugiado que es fundamental para la identificación de casos. Los principios de la normativa internacional de refugio incluyen la no devolución al país de origen, la protección de derechos básicos de las personas refugiadas, la integración local y el reasentamiento a un tercer país. La formación del régimen se da desde los incentivos de los Estados líderes del sistema internacional de realizar acciones conjuntas para proteger a todas las personas civiles víctimas de los conflictos bélicos que quedaron fuera de sus países sin una nación que garantice sus

derechos en la época de postguerra. En consecuencia de estos acuerdos entre Estados se forma la institución del refugio a la cual se acogen Estados pequeños como Ecuador para obtener los beneficios propios de cualquier régimen en cuanto a la reducción de la incertidumbre, riesgos, y en este caso, por motivaciones humanitarias y éticas que atraviesan sus relaciones exteriores.

En la creación del régimen internacional se crea también el OI que lo regula, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, cuyo objetivo es la protección de los refugiados en su país de asilo y la cooperación con los países para solucionar de manera permanente las condiciones de vulnerabilidad que viven. El mandato del ACNUR implica, para los países miembros, la cooperación en legislación y políticas nacionales que influya directamente la situación de los refugiados. Para estos fines también se tiene el apoyo de ONGs y sociedad civil debido al impacto y conocimiento que pueden tener sobre el tema. El ONG en el que se basó este caso fue HIAS la cual es una organización hebrea que ha brindado asistencia humanitaria a refugiados por más de 120 años. El modelo que resulta es institucionalizado y formado por Estados poderosos pero que, desde la consideración de una realidad y experiencias pasadas, llevaron a la toma de acciones concretas para la defensa de derechos humanos que son universales lo cual hizo que más Estados se incorporen.

El mandato sobre refugio a nivel regional ha sido aceptado por todos los países y ha sido adaptado al contexto propio a manera de mantener vigente el régimen. La Declaración de Cartagena del 1984, que amplía la definición de refugiado adaptándola a los conflictos continentales; el Plan de Acción de México en el 2004, para fortalecer la protección a refugiados por parte de los países de la región; son, entre otros, esfuerzos de todos los Estados para cumplir con el régimen y a su vez muestran la aceptación y compromiso con el mismo. Sin embargo, al momento de asumir las obligaciones de manera interna e individual, la realidad es diferente debido a los altos costos que tiene la apertura a una población tan numerosa que conlleva varios problemas para los países receptores.

Los costos para los países están relacionados con la seguridad nacional y las repercusiones económicas y sociales que se ven directamente afectados al facilitar el ingreso a personas provenientes de otro país. La mayoría de países de la región no pueden garantizar los derechos básicos de la totalidad de sus habitantes por lo cual no les conviene recibir a más personas que inmigran en condiciones precarias y tienen varias necesidades. El Ecuador no

es ajeno a estos problemas al ser el país que mayor número de refugiados colombianos ha recibido en todo el continente. Ante tal situación y a pesar de los costos, el país ha asumido sus responsabilidades adquiridas a nivel internacional procurando obtener apoyo para afrontarla. La explicación de dicho comportamiento se encuentra en los fundamentos teóricos que mencionan que los Estados, al formar parte de un régimen, buscan disminuir los costos, la incertidumbre y obtener beneficios por participar del mismo.

En respuesta a la necesidad del país receptor y por su petición de cooperación internacional, otros actores responden favorablemente creando una red basada en los intereses comunes y las ganancias absolutas que se pueden obtener al involucrarse en la problemática. En definitiva el régimen está formado por Estados que ven en él la posibilidad de solucionar los conflictos que implican la protección y prevención humanitaria de refugiados en sus territorios. Así se ha generado un nivel de institucionalidad que permite el cumplimiento de las normas internacionales en el caso particular de los refugiados colombianos en Ecuador. Detrás del mencionado contexto se encuentran fundamentos cognitivos que han sido decisivos y que se sustentan en hechos pasados considerados por actores que se basan en esas experiencias. Esto se ve en los Estados, que en principio buscaron proteger a las personas víctimas de la guerra; en una comunidad epistémica, que durante décadas conoce la problemática de migración; y en organismos internacionales que han apoyado a las dinámicas de protección a refugiados alrededor del mundo.

En el estudio aquí realizado tenemos al Estado colombiano como primer involucrado pero que, al no reconocer la problemática, no coopera con el Ecuador incrementando la incertidumbre del sistema en general. La principal evidencia de su falta de cooperación es que no entrega información veraz sobre la realidad de las personas que salen de su país solicitando protección internacional. Entonces el Ecuador asume la responsabilidad de realizar esta tarea siendo esta la primera acción concreta que realiza a favor del régimen de refugio. A partir de esta situación en Ecuador se han creado políticas y programas en todas las áreas que competen al mandato para refugiados: Recepción y registro de solicitantes de refugio, protección de derechos básicos, posibilidad de integración local y la opción de reasentamiento a terceros países. Como se mencionó en todas las etapas hay la intervención de OIs y ONGs. La cuestión del nivel de cooperación que existe entre todos los actores que participan en los procesos que responden a las normativas internacionales se determina en las relaciones que se llevan al equilibrar el objetivo de protección a refugiados.

Los organismos que apoyan al Estado receptor tienen en primer lugar una necesidad de obtener recursos económicos para poder realizar sus tareas. Esta necesidad también la tiene el Estado y en conjunto se ha conseguido obtener financiamiento de la comunidad internacional que permite a todos realizar sus programas. De esta manera se ve el apoyo de países poderosos que son donantes de todos los actores involucrados. Las otras ganancias son la información y comunicación, de las cuales también se benefician entre todos creando y compartiendo investigaciones y experticias en la temática. Así se obtienen las ganancias sobre los cuales los actores también ponen sus intereses propios. Al Ecuador le interesan los recursos y la información de la comunidad internacional, sin embargo, la manera en que los consigue, por medio del trabajo coordinado en conjunto con otros actores, deja ver relaciones interdependientes con objetivos absolutos.

Los Estados que se comportan como donantes colaboran con el régimen aportando recursos y financiamiento para todos los actores. Además existen otras líneas que van más allá de lo económico como el apoyo de terceros países que aceptan a refugiados por medio de los programas de Reasentamiento. De esta manera se traspasan los intereses netamente económicos que pueden llevar a relaciones basadas en ganancias relativas para cooperar en búsqueda de beneficios humanitarios que son absolutos por el carácter universal de los mismos.

Las líneas de cooperación se transversalizan a todos los actores involucrados con el fin de obtener apoyo y acompañamiento por parte de OIs y ONGs al Estado. Todos confluyen en espacios de diálogo donde se comparte información y se generan líneas claras de comunicación obteniendo como resultado acuerdos y convenios que direccionan la intervención de cada actor. De esta manera todos participan con proyectos propios que son acordes a los programas pensados por el Estado según sus objetivos nacionales y a la vez cumpliendo con las obligaciones internacionales adquiridas. Mediante el apoyo técnico se mantienen relaciones horizontales en donde todos buscan los mismos beneficios para la población refugiada colombiana que mediante programas de integración se logra incluir a toda la comunidad. Al compartir información y realizar actividades según los principios o mandatos propios pero que se adaptan y se hacen coherentes entre sí se ha logrado la cooperación entre actores en el régimen humanitario. Si bien los intereses nacionales, la necesidad de financiamiento y competencia de recursos están presentes, el tener una

normativa clara que es perseguida por todos, hace que se prioricen las mencionadas relaciones de cooperación para conseguir un objetivo común y absoluto.

La experticia de la ONG HIAS en la temática de refugio se sustenta en el largo tiempo que ha trabajado en la asistencia humanitaria de personas que dejan su país de manera forzada. Al estar conformado por personas judías es parte de una comunidad epistémica que ha vivido migraciones tanto forzadas como no forzadas durante toda su historia y su influencia cognitiva es reconocida por los actores del régimen. Por este motivo la Organización trabaja por la protección de personas refugiadas en cooperación con el ACNUR en varios países del mundo, uno de ellos Ecuador.

La agencia de ONU para los refugiados, en acuerdo con el Ecuador, decidió solicitar el apoyo y la implementación de programas a HIAS ante la falta de presencia del Estado para brindar protección efectiva a los refugiados colombianos. La participación de la ONG depende de los recursos que reciba, por lo cual se crea este primer vínculo con el ACNUR que se convierte en el principal donante. Si bien el ACNUR y el Estado son quienes permiten la presencia y el financiamiento internacional, las actividades y decisiones de la Organización no son subordinadas a las de estos actores. La definición de relaciones se da mediante acuerdos de cooperación con Ecuador, según sus planes nacionales de desarrollo, y con el organismo internacional, según el mandato internacional de refugio.

Los programas de HIAS son propios y se han ejecutado a partir de las propuestas que la ONG realiza al Estado en conocimiento de los objetivos nacionales, de la normativa del régimen y de la realidad de las personas que serán beneficiarias. Los proyectos involucran a las instituciones públicas que ofrecen servicios en los cuales deben incluir a personas refugiadas. Entonces la tarea implica el acompañamiento a dichas instituciones estatales para que estén capacitadas en la temática y así se consiga la integración de la población refugiada colombiana como la Constitución lo manda. Al tener el apoyo de la ONG involucrándose con los demás actores y asimismo el apoyo constante con intercambio de conocimientos e información se crean relaciones determinadas por intereses comunes lo cual ha institucionalizado durante una década la manera en que se trata el problema permitiendo la cooperación entre todos los actores.

Cabe también mencionar un espacio en donde se observaron mayores límites de cooperación y es en las relaciones entre actores del mismo tipo. Aquí no se comparte la

información de manera tan abierta ni se generan espacios de comunicación tan dinámicos como se ve en las relaciones entre actores de diferente naturaleza. La preferencia de los actores es relacionarse con aquellos que tienen más influencia o de quienes se recibe recursos: Las ONGs con OIs y Estados, las OIs con Estado y el Estado con OIs. En esta cadena las ONGs estarían al último lugar y esta situación también refleja que existen relaciones de poder pero que a la final no eliminan la cooperación, sino que son un limitante que está presente.

En definitiva, estas relaciones de cooperación mencionadas se justifican en el funcionamiento del régimen internacional de refugio desde las tres corrientes que la teoría sintetiza para su explicación: el neorrealismo, por la prioridad de intereses del Estado; el neoliberalismo, por la institucionalización del sistema que permite la participación de varios actores; y el cognitivismo, por la influencia de comunidades epistémicas en las políticas y proyectos que se realizan en la práctica, así como de las experiencias históricas de los Estados que crearon y mantienen el régimen. Aunque los costos a nivel socio – económico sean elevados, se ha dado mayor importancia a los principios humanitarios basados en las construcciones sociales de protección a las personas víctimas de violencia. De esta manera el régimen se cumple y se mantiene generando la cooperación internacional expresada en el mandato de protección a refugiados.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- Acuña, Wilfrido y otros. *El refugio en el Ecuador*. Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, 2004.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Guía Informativa ¿Cómo solicitar refugio en Ecuador?*, Quito, Tercera Edición, 2007.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La protección de los Refugiados y el Papel del ACNUR*. Ginebra, Sección de Información Pública y de Relaciones con los Medios de Comunicación, 2009.
- Belisario, Betancourt. *Filosofía de los Derechos Humanos*. Bogotá, El Navegante Editores, 1998.
- Cancado Trindade, Antonio Augusto. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Reflexiones sobre el desarraigo como problema de Derechos Humanos frente a la conciencia Jurídica Universal*, San José, Costa Rica, Editorama, 2001.
- Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (DGR). *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito, 2008
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker. *Las teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis*. 1999.
- Keohane, Robert O. *Instituciones internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993
- Keohane, Robert O. y Nye Joseph S.. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Harvard: Harper Collins Publishers. 1989.
- Marcogliese, María José. *Escapando de la Latinoamérica violenta. La situación de los desplazados internos, solicitantes de asilo y refugiados en América del Sur*. Area de Migraciones ( IDICSO ), 2005.

- Merle, Marcel. *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1991.
- Nasi, Carlo. *Postmodernismo y relaciones internacionales*, Bogotá, 1992
- Pacheco Gómez, Máximo. *El concepto de derechos fundamentales de la persona humana*. San José, 1998.
- Presidencia de la República de Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática, Nariño, 2003
- Salomón, Mónica. *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones*. Barcelona, 2002.

#### **REVISTAS – Publicaciones**

- Bou i Novensà, Marc. *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*. 2006.
- Publicación de Diario El Comercio por el día Mundial del Refugiado, Suplemento Institucional del ACNUR, “Ecuador, un país solidario”, 20 de Junio 2010
- Rojas, Diana. “Plan Colombia II ¿Mismo Plan?”, *Revista Colombia Internacional*, N°65, (Enero – Junio 2007) Bogotá, 2007

#### **INTERNET**

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Derechos Humanos: Los derechos humanos y la protección de los refugiados, Módulo auto formativo 5, Volumen I*. Internet. [www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6447). Acceso 14-6-2010.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La situación de los refugiados en el mundo*. Internet. [www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap54.htm#tit54](http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap54.htm#tit54). Acceso: 4-9-2010.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Recaudación de Fondos ACNUR*. Internet: [www.acnur.es/que-hace-acnur/recaudacion-fondos](http://www.acnur.es/que-hace-acnur/recaudacion-fondos). Acceso: 7-10-2010

- Centro de Noticias ONU. Ecuador: *ACNUR lleva a cabo campaña contra xenofobia*. Internet:  
<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=18915&criteria1=Ecuador&criteria2=refugiados>. Acceso: 5-7-2010
- Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf). Acceso: 24-6-2010
- Diario El Comercio. *No todo extranjero provoca inseguridad*. Internet: [www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=287118](http://www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=287118). Acceso: 30-8-2010
- Diario El Universo. *Colombianos no podrán ingresar a Ecuador sin certificado sobre pasado judicial*. Internet: <http://www.eluniverso.com/2004/04/23/0001/8/E9BA991AA77F45139236E0F43AAE7C85.html>. Acceso: 7-9-2010
- Diario El Universo. *Acnur dará a Ecuador dinero para refugiados de Colombia*. Internet: [www.eluniverso.com/2009/02/20/1/1355/1CA3F31441DC4B4C8E6C3F292578A0E8.html](http://www.eluniverso.com/2009/02/20/1/1355/1CA3F31441DC4B4C8E6C3F292578A0E8.html). Acceso: 20-8-2010
- Diario Hoy. *Ecuador solicita ayuda internacional para atender refugiados colombianos*. Internet: [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-solicita-ayuda-internacional-para-atender-a-refugiados-colombianos-354973.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-solicita-ayuda-internacional-para-atender-a-refugiados-colombianos-354973.html). Acceso: 25-6-10
- Documentos del ACNUR. *Notas sobre protección internacional 2006, 65*. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4801.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4801.pdf). Acceso: 10-5-2010
- Documentos del ACNUR, *Notas sobre protección internacional 2008, 28*. Internet: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/6556.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6556.pdf). Acceso: 10-5-2010
- Documentos del ACNUR, *Notas sobre protección internacional 2009, 23*. Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7187.pdf>. Acceso: 10-5-2010

- Montes Mozo, Segundo. *Refugiados colombianos en Ecuador (I)*. Internet. [www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf). Acceso: 3-9-2010
- Montes Mozo Segundo. *Refugiados colombianos en Ecuador (II)*. Internet. [http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc\\_018.htm](http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm). Acceso: 22-4-2011
- Peláez León, Darío. *Las Farc se han adaptado a nueva dinámica del conflicto: CICR*. Internet. <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx>. Acceso: 3-9-2010.
- Reforma de la ONU. *Instrumentos de la Reforma ONU Ecuador*. Internet: [www.un.org.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=8](http://www.un.org.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=8). Acceso: 15-8-2010

### **Entrevistas**

- Chérrez, César. Coordinador Nacional de Soluciones Duraderas de ACNUR en Ecuador. Entrevista, Quito, Agosto 2010
- Guzmán, Ana. Coordinadora de Comunicación de la Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador. Entrevista, Quito, Agosto 2010.
- Lustgarten, Sabrina. Directora Ejecutiva de la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados. Entrevista. Quito. Agosto 2010.

### **Documentos Oficiales**

- Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951
- Constitución del Ecuador 2008
- Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugio. Cartagena, 1984
- Plan de acción de México: "Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina". Ciudad de México, 2004

# ANEXO 1

## Convención Sobre el Estatuto de los refugiados de 1951

---

### CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43

Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº 2545, Vol. 189, p. 137

#### Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

## Capítulo I: Disposiciones generales

### Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera de cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

## **Artículo 2. -- Obligaciones generales**

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

### **Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación**

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

### **Artículo 4. -- Religión**

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

### **Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención**

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

### **Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"**

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

### **Artículo 7. -- Exención de reciprocidad**

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.
2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.
3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.
4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.
5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

### **Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales**

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que,

en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

#### **Artículo 9. -- Medidas provisionales**

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

#### **Artículo 10. -- Continuidad de residencia**

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

#### **Artículo 11. -- Marinos refugiados**

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

### **Capítulo II: Condición jurídica**

#### **Artículo 12. -- Estatuto personal**

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

#### **Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles**

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

#### **Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial**

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

#### **Artículo 15. -- Derecho de asociación**

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

#### **Artículo 16. -- Acceso a los tribunales**

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.
3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

### **Capítulo III: Actividades lucrativas**

#### **Artículo 17. -- Empleo remunerado**

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.
2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
  - a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
  - b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
  - c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.
3. Los Estados Contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente

para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

#### **Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

#### **Artículo 19. -- Profesiones liberales**

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

### **Capítulo IV: Bienestar**

#### **Artículo 20. -- Racionamiento**

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

#### **Artículo 21. -- Vivienda**

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

#### **Artículo 22. -- Educación pública**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

#### **Artículo 23. -- Asistencia pública**

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

## **Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

## **Capítulo V: Medidas administrativas**

### **Artículo 25. -- Ayuda administrativa**

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

#### **Artículo 26. -- Libertad de circulación**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

#### **Artículo 27. -- Documentos de identidad**

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

#### **Artículo 28. -- Documentos de viaje**

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

#### **Artículo 29. -- Gravámenes fiscales**

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

### **Artículo 30. -- Transferencia de haberes**

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.
2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

### **Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio**

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.
2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

### **Artículo 32. -- Expulsión**

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

### **Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")**

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

#### **Artículo 34. -- Naturalización**

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

### **Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución**

#### **Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas**

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

#### **Artículo 36. -- Información sobre leyes y reglamentos nacionales**

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaran para garantizar la aplicación de esta Convención.

#### **Artículo 37. -- Relación con convenciones anteriores**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

### **Capítulo VII: Cláusulas finales**

#### **Artículo 38. -- Solución de controversias**

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

#### **Artículo 39. -- Firma, ratificación y adhesión**

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las

Naciones Unidas, desde el 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

#### **Artículo 40. -- Cláusula de aplicación territorial**

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

#### **Artículo 41. -- Cláusula federal**

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a

determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

#### **Artículo 42. -- Reservas**

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.
2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

#### **Artículo 43. -- Entrada en vigor**

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

#### **Artículo 44. -- Denuncia**

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.
3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

#### **Artículo 45. -- Revisión**

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

#### **Artículo 46. -- Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas**

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;

- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

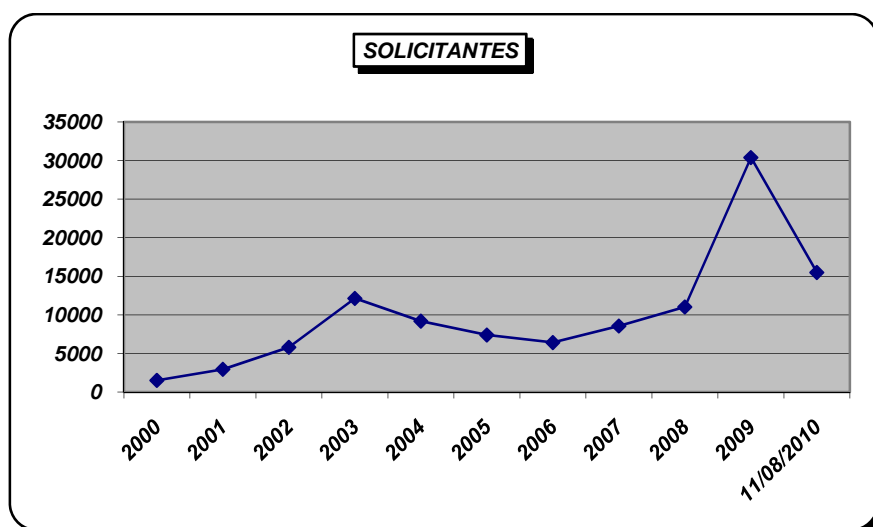
En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

Hecha en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

## ANEXO 2

Estadísticas de Población refugiada y solicitante de refugio de nacionalidad colombiana en Ecuador desde el año 2000 hasta el 2010<sup>128</sup>:

AÑO	SOLICITANTES	Hombres	Mujeres	REFUGIADOS	Hombres	Mujeres
2000	1505	791	714	305	165	140
2001	2946	1596	1350	433	233	200
2002	5793	3235	2558	1434	755	679
2003	12133	7104	5029	2832	1517	1315
2004	9185	5311	3874	2201	1206	995
2005	7388	4212	3176	2239	1217	1022
2006	6411	3462	2949	1722	920	802
2007	8552	4455	4097	2856	1478	1378
2008	11020	5727	5293	4561	2313	2248
2009	30388	15797	14591	26218	13501	12717
11/08/2010	15494	8031	7462	7194	3682	3512
<b>Total</b>	<b>110815</b>	<b>59721</b>	<b>51093</b>	<b>51995</b>	<b>26987</b>	<b>25008</b>



<sup>128</sup> Información de la Dirección General de Refugio

