PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGUE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO MULTILINGUE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECUATORIANA DE REFUGIO EN EL PERIODO 2000-2009, CASO COLOMBIA.

XIMENA PATRICIA ZAPATA MAFLA

DICIEMBRE, 2010
QUITO-ECUADOR

ÍNDICE

1. TEMA……...1
2. INTRODUCCIÓN……...1

CAPITULO I……7
EL CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO Y LA SITUACION DE REFUGIO EN ECUADOR

1.1. El conflicto colombiano……7
1.1.1. Desarrollo del conflicto……8
1.1.2. Repercusiones del conflicto en Ecuador……10
1.1.3. Relaciones diplomáticas Ecuador-Colombia con respecto……..12 a las migraciones colombianas hacia el país
1.2. Refugio de colombianos en Ecuador……...14
1.2.1. Perfil de la población colombiana……15
1.2.2. Lugares de asentamiento y procedencia……18
1.2.3. Nivel de educación y actividad ocupacional……...20
1.3. Respuestas del Ecuador respecto a la protección de refugiados…..23
1.3.1. Políticas restrictivas……23
1.3.2. Políticas que amplían el marco de protección……...25
1.3.3. Prácticas informales que limitan el marco de protección……27

CAPITULO II……30
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE REFUGIO EN ECUADOR

2.1. Marco internacional en materia de refugio del Ecuador……...30
2.1.1. Instrumentos vinculantes……...31
2.1.2. Instrumentos no vinculantes……32
2.1.3. Criterios para determinar la condición de refugiado……34
2.2. Marco institucional de las políticas públicas……...38
2.2.1. Instituciones Estatales……...39
2.2.2. Actores no estatales……...41
2.2.3. Organismos Internacionales……43
2.3. Políticas nacionales de refugio……45
2.3.1. Políticas de protección legal y de acceso a derechos básicos…...46
2.3.2. Procedimientos para el reconocimiento de la calidad de……50 refugiado.
2.2.3. Programas y planes de asistencia humanitaria……55

CAPITULO III……61
INTEGRACIÓN SOCIAL Y DERECHOS MINIMOS LIGADOS A LA CONDICION DE REFUGIO

3.1. Derechos mínimos y obligaciones de los refugiados……61
3.1.1. Derechos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951…..62
3.1.2. Principios de protección internacional……71
3.1.3. La responsabilidad de los refugiados……..76
3.2. El marco normativo de refugio y sus limitaciones……...78
3.2.1. Limitaciones del marco normativo de refugio……79
3.2.2. Limitaciones para la aplicación de normas nacionales……80 e internacionales de refugio
3.2.3. Soluciones durables de refugio……82
3.3. Integración de refugiados en el Ecuador……85
3.3.1. Acceso a la educación……...86

3.3.2. Nivel de discriminación……..88
3.3.3. Acceso a fuentes de empleo…….91

3. ANÁLISIS……..93
4. CONCLUSIONES……97
5. RECOMENDACIONES……102

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS
Anexo 1: Ejemplo de entrevista, solicitud de refugio negada
Anexo 2: Ejemplo de entrevista, solicitud de refugio aceptada
Anexo 3: Entrevista a ex oficial de elegibilidad

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA N° 1
SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS EN ECUADOR 2000-2010

TABLA N° 2
POBLACIÓN POR SEXO Y EDAD, 2001-2006

TABLA N° 3
GRUPOS ÉTNICOS DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA 2002

TABLA N° 4
LUGARES DE ASENTAMIENTO POBLACIÓN COLOMBIANA, 2001

TABLA N° 5
ACTIVIDAD OCUPACIONAL PRINCIPAL AÑO 2002

TABLA N° 6
PRESUPUESTO OPERATIVO ACNUR EN ECUADOR

TABLA N° 7
POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE REFUGIO

TABLA N° 8
SOLICITANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS 2008-2010

TABLA N°9
SOLICITUDES DE REFUGIO EN ECUADOR, AÑOS 2000-2006

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRAFICO N° 1
PRESUPUESTO OPERATIVO ACNUR EN ECUADOR

GRAFICO N° 2
POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL SEGÚN TIPO DE DOCUMENTO

GRAFICO N° 3
MOTIVOS PARA NO SOLICITAR ASILO

GRAFICO N° 4
POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN QUE NO SE HA DESPLAZADO EN EL ECUADOR DESDE SU LLEGADA

GRAFICO N° 5
PROBLEMAS PARA DESPLAZARSE EN EL ECUADOR

GRAFICO N°6
ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE LOS HOGARES

GRÁFICO N°7
TENENCIA DE VIVIENDA

GRÁFICO N°8
EXISTENCIA DE SERVICIOS EN LUGARES QUE HABITA LA POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN

GRAFICO N° 9
¿LOS DOCUMENTOS DE ALGÚN MIEMBRO DEL NÚCLEO FAMILIAR HAN SIDO QUITADOS O DESTRUIDOS EN ECUADOR?

GRAFICO N°10
PROBLEMAS QUE ENFRENTAN EN EL ECUADOR

ÍNDICE DE IMÁGENES

IMAGEN N° 1
CERTIFICADO PROVISIONAL DE SOLICITANTE DE REFUGIO

IMAGEN N°2
DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN DE REFUGIADO

IMAGEN N°3
DOCUMENTO DE IDENTIFICACION DE REFUGIADO PRIMA FACIE

1. TEMA

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECUATORIANA DE REFUGIO EN EL PERIODO 2000-2009, CASO COLOMBIA.

2. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado interno viene afectando a Colombia desde hace ya cuatro décadas y ha involucrado violencia, irrespeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión. Cabe recalcar que este problema se ha ampliado cada vez más y en la actualidad es evidente que se ha regionalizado convirtiéndose inclusive en una amenaza creciente en varios países de la región. Cuando esta clase de conflictos suceden en determinado país, hay la tendencia de que los grupos armados no estatales utilicen a los países vecinos como puntos estratégicos para llevar a cabo sus operaciones sin que necesariamente haya un consentimiento de los mismos. La preocupación de los países fronterizos con Colombia ha sido siempre que ocurra "un derrame" de las consecuencias que podría producir el conflicto y que de hecho ya se han venido dando, como por ejemplo el movimiento de refugiados, guerrilleros, paramilitares y traficantes de drogas que buscan crear alianzas.

Desde sus inicios el conflicto colombiano ha tenido incidencias en la región sudamericana. Inicialmente, en los años 70', Venezuela fue el país más afectado en términos de utilización de su territorio para llevar a cabo acciones militares e incluso se habla de secuestros a ciudadanos venezolanos. Luego los efectos del conflicto se dispersan progresivamente a Panamá, país que empezó a recibir refugiados provenientes de la región de Urabá, Colombia debido a la presencia e incursión de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) en este territorio. Posteriormente, Ecuador también siente los efectos del conflicto. Los frentes del las FARC y el frente Comunero del Sur del ELN utilizan el territorio ecuatoriano para realizar incursiones militares y lo utilizan como zona de descanso. Consecuentemente, se incrementa el tráfico de explosivos, droga y armas. Asimismo, se evidencian acciones criminales como el asesinato del Diputado Hurtado por parte de miembros de las AUC.

Según Adrián Bonilla, analista ecuatoriano, los intereses del Ecuador se han centrado particularmente en la contención de la violencia que provoca el conflicto dentro de las fronteras de Colombia con el fin de que no haya repercusión sobre actores locales dentro de nuestro territorio. La política se ha concentrado en dos ejes: 1) Impedir la incursión en las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones de grupos conflictivos, y 2) Abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio.

A nivel social, los flujos de refugiados que ingresan al país han causado problemas especialmente a pequeñas ciudades y comunidades rurales de la parte noreste del Ecuador, que se han transformado en grandes centros urbanos. Un ejemplo de ello es Lago Agrio, ciudad que cuenta con el más alto índice de crecimiento poblacional en el Ecuador (7,5%), ubicada a tan solo 22 kilómetros de la frontera.

Ecuador tiene una historia extensa como país receptor de población que busca protección internacional. En el caso específico de ciudadanos colombianos, en décadas anteriores las causas de su migración han variado o han sido inclusive poco claras sin embargo, a partir del año 2000, debido a una escala creciente de altos flujos migratorios, este tema comienza a cobrar importancia, y desde ese entonces se tiene un panorama más claro: la agudización del conflicto interno colombiano es la principal causa que obliga a la población colombiana a buscar protección humanitaria en el Ecuador.

Según la Cancillería Ecuatoriana, las solicitudes de refugio en Ecuador por parte de colombianos han tenido un mayor incremento entre los años 2000 y 2003. Éstas pasaron de 475 en el año 2000 a 11.463 en el 2003, y a 30.381 para el 2009. El incremento en la cifra de solicitantes de refugio en Ecuador en el 2003 se debe a la intensificación del conflicto en Colombia, especialmente en las áreas fronterizas. A partir del 2003, en Nariño, departamento que limita con Ecuador, se incrementaron los enfrentamientos entre grupos ilegales en Colombia y fuerzas del gobierno. La intensificación de este conflicto coincide con el aumento de la cifra de personas que solicitaron asilo en Ecuador en el 2003. Cabe también recalcar que estos enfrentamientos no solo provocaron desplazamientos externos, sino internos. Los colombianos de este

departamento tuvieron que trasladarse desde las áreas rurales a zonas urbanas.

Desde hace varias décadas, el Ecuador ha mantenido políticas internas respecto a la recepción y protección de refugiados. Sin embargo, solo a partir del 2000, el país pudo constatar que su sistema de refugio necesitaba ser reformado para poder responder a las demandas de asilo que se empezaron a receptar cada vez de manera más frecuente y creciente. Frente a esta situación, los gobiernos del Ecuador han dado respuestas de diferente tipo: unas que reflejan el endurecimiento de políticas migratorias nacionales y otras que muestran más apertura en el marco de protección a refugiados. En la actualidad, se ha visto que el sistema de refugio ecuatoriano tiene limitaciones y debe hacer frente a nuevas demandas como el acceso a educación, trabajo y salud.

Aunque hasta la actualidad la legislatura interna ecuatoriana en materia de refugiados es más solidaria, progresista y avanzada en comparación con los vecinos países de Colombia, cabe recalcar que desde finales del 2001, año en el que los flujos migratorios de refugiados se incrementan drásticamente, las respuestas por parte del gobierno también empiezan a cambiar. Las prácticas adoptadas por parte de autoridades ecuatorianas difieren con respecto al marco jurídico nacional e internacional de refugio tanto en el ámbito de la protección legal y la integración local. Además, se habla de abusos de poder de autoridades de control frente a refugiados colombianos y de interpretación restrictiva de la ley de los oficiales encargados de determinar el estatus de refugio.

Frente al conflicto interno que vive Colombia, Ecuador ha dado también importancia al tema de la seguridad nacional para controlar el terrorismo, narcotráfico y tráfico de armas, ya que se calcula que hay alrededor de 30.000 hectáreas de cultivos de coca y laboratorios instalados en la frontera de ambos países. Según el Ministro Ecuatoriano de Seguridad Interna y Exterior Miguel Carvajal, hay 3000 efectivos que controlan una frontera de 700 kilómetros, dos puestos de control permanente y dos móviles. El 80% de este territorio es selva y por esta razón es fácil que grupos irregulares crucen la frontera al Ecuador para dedicarse a actividades de narcotráfico. Mantener la presencia militar para

la protección en la frontera significa una inversión de al menos 100 millones de dólares al año. Hay presencia territorial de las fuerzas armadas ecuatorianas y muchas veces no hay control militar o policial al otro lado de la frontera, sino la guerrilla.

Ecuador, a diferencia de Venezuela o Panamá, no ha aplicado medidas extremas en contra de los refugiados colombianos como retornos forzados o devoluciones. Sin embargo, es necesario mencionar que sí se han implementado regulaciones que han restringido el ingreso de flujos migratorios de Colombia, especialmente a partir del 2000. A pesar de que Ecuador, entre los cincos países vecinos de Colombia, es el mejor preparado para atender a los refugiados colombianos, hay dificultades al momento de poner en práctica el marco jurídico nacional e internacional de refugio. Este hecho repercute negativamente en la población colombiana que encuentra problemas al tratar de integrarse a la sociedad ecuatoriana . En términos generales se puede decir que en Ecuador, la población colombiana se encuentra y se siente a salvo de la violencia que sufrían en su país. Sin embargo, debe afrontar problemas como la xenofobia, explotación y discriminación.

El presente trabajo de disertación tiene como objetivo principal hacer un análisis de la política ecuatoriana de refugio tomando en cuenta el caso específico de Colombia. Para ello, se presentarán los instrumentos internacionales que el país ha suscrito en materia de refugio así como también el marco jurídico interno. También, se determinará la efectividad del sistema de refugio ecuatoriano en la protección legal a ciudadanos colombianos y finalmente se darán a conocer las condiciones de vida de la población colombiana que vive en Ecuador en lo que se refiere al acceso a educación y trabajo, y al derecho de no discriminación. Para cumplir con estos objetivos, parto de la hipótesis que la política ecuatoriana en tema de refugio garantizaría de manera efectiva la protección legal de ciudadanos colombianos y su integración a la sociedad ecuatoriana por lo que aseguraría el ejercicio de sus derechos fundamentales de educación, no discriminación y trabajo derivados de su condición.

Para entender de una mejor forma el tema de estudio de esta disertación es muy trascendental tomar en cuenta aspectos determinantes que

han dado cabida al desarrollo de la problemática del refugio como las relaciones internacionales y diplomáticas entre Estados, el contexto regional, y políticas públicas. Todos estos aspectos pueden ser mejor percibidos sustentándose en una teoría que se adapte a los nuevos cambios y contextos que las sociedades, comunidades, naciones y Estados están viviendo en la actualidad, como es la de la interdependencia. Según esta teoría todo lo que ocurre a nivel global puede verse afectado en el juego de las relaciones entre los países: diplomacia, pactos, alianzas, paz, integración regional, bloqueos, invasiones, ocupaciones, guerras y migración. A través de este fenómeno, se está dando un mayor nivel de integración el cual afecta al contexto social y económico de los países.

Entre los autores que más han desarrollado la teoría de la interdependencia están Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. En su libro Poder e Interdependencia resaltan la importancia que tiene el concepto interdependencia en un mundo que se torna cada vez más complejo y en el que se hace difícil para los actores de las relaciones internacionales la toma de decisiones independientes. Los autores definen el término interdependencia como dependencia mutua, el cual se refiere a situaciones caracterizadas por efectos de costo recíprocos (no necesariamente simétricos) entre países o actores en diferentes países y parten del postulado de un mundo conformado por Estados soberanos que buscan maximizar su poder e intereses. Dichos efectos resultan de intercambios internacionales tales como flujo de dinero, bienes, personas y mensajes que cruzan las fronteras.

Keohane y Nye hacen énfasis en la interdependencia compleja y para explicar este concepto desmienten tres supuestos que integran la visión realista. El primero consiste en que los Estados son los actores que dominan la política mundial. En el segundo, los realistas consideran que la fuerza es un instrumento eficaz en la política, cuyo empleo o la amenaza de su empleo, es el medio más eficaz para manejar el poder. El tercer supuesto señala que hay una jerarquía de problemas en la política mundial que es liderada por los asuntos de seguridad militar, los cuales predominan sobre las cuestiones económicas y sociales. Para los autores, justamente los contrarios a estos supuestos representan las características de la interdependencia compleja.

Según Keohane y Nye, en la sociedad hay canales múltiples que incluyen nexos informales entre élites gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones transnacionales, acuerdos formales entre agencias de servicio exterior. Estos actores son importantes porque hacen más sensibles a las políticas gubernamentales y sus decisiones trascienden las fronteras nacionales. Además, las políticas internas en distintos países interfieren entre sí cada vez más.

Otra de las características de la interdependencia compleja pone énfasis en el papel que desempeña la fuerza militar en la política internacional. En las relaciones de interdependencia compleja, la fuerza militar no es empleada por parte de gobiernos contra otros gobiernos de la región. Sin embargo, puede ser importante en relaciones de gobiernos con otros situados fuera de esa región. La fuerza militar puede ser irrelevante para resolver problemas de tipo económico entre los miembros de una alianza, pero al mismo tiempo puede ser importante para las relaciones políticas y militares de esa alianza con un bloque rival.

La tercera característica de la interdependencia compleja consiste en que no hay una clara jerarquía entre las cuestiones. Esto quiere decir que los asuntos relevantes para la política exterior en los que se involucran los gobiernos, son más amplios y diversos, y por lo tanto no pueden subordinarse solo al de la seguridad militar. Cuando se plantean múltiples temas en la agenda de un país, los problemas para formular una política exterior coherente y consistente aumentan.

Para este análisis, se tomará en cuenta el período 2000-2009 ya que a partir del 2000 el número de solicitantes de refugio aumentó en relación a años precedentes y el conflicto colombiano se intensificó, y por lo tanto el gobierno ecuatoriano puso más énfasis en la elaboración de políticas en cuanto a refugio. Se ha decidido tomar el caso de Colombia ya que su población representa el mayor porcentaje del total de refugiados que el Ecuador reconoce actualmente.

Se cuenta con suficiente información para hacer este análisis; las principales fuentes oficiales provienen del Ministerio de Relaciones Exteriores

del Ecuador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados. Además, se puede encontrar estudios y boletines acerca de este tema en instituciones que trabajan en beneficio de los refugiados como el Comité Pro-Refugiados y el Servicio Jesuita de Refugiados Ecuador. Se utilizará la metodología de investigación empírica ya que se recurrirá a instrumentos prácticos como por ejemplo entrevistas y acceso a datos estadísticos que ayudarán a que esta disertación se base en hechos que realmente acontecen. Además se tomarán en cuenta métodos de deducción: se partirá con la detección del problema y generalidades, para luego formular una hipótesis y posteriormente comprobar si esta se cumple o es refutada. Es decir, se estudiará de forma general la política ecuatoriana de refugio para luego llegar a particularidades como la efectividad de la misma para garantizar la protección legal e integración de los refugiados colombianos en Ecuador.

CAPITULO I
EL CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO Y LA SITUACION DE REFUGIO EN ECUADOR

1.1. El conflicto colombiano

El conflicto interno en Colombia es muchas veces confundido y catalogado como un problema de terrorismo. Si bien es cierto que los principales actores de este conflicto, las guerrillas, cometen actos que pueden considerarse terroristas, es necesario recalcar que no solo se trata de un problema de esta índole porque sus implicaciones han llegado a afectar a diversos sectores como el social, el político y económico. Se trata propiamente de un conflicto interno ya que envuelve una lucha entre las fuerzas armadas del Estado colombiano y grupos armados guerrilleros. Su nivel de intensidad no puede ser minimizado; el actual conflicto comenzó en 1964, es decir lleva ya 46 años, y es el segundo más largo a nivel mundial a partir del año 1900, solo superado por el de Palestina-Israel.[1]

A pesar de que se trata de un conflicto de larga duración muy difícil de solucionar, solo a partir de mediados de los 90, período en que se da una mayor escalada de violencia, el conocimiento del mismo se difunde a un público más extenso. Además, a partir de entonces este fenómeno comienza a propagarse cada vez más territorialmente y empieza a tener un alcance a nivel

[1] Cfr, OTERO, Diego, *Las cifras del conflicto colombiano*, Bogotá, 2007, p. 35

internacional, especialmente debido a las intervenciones de Estados Unidos, país que no solo ha venido ejerciendo influencia externa en Colombia, sino que también se ha convertido en protagonista.[2]

1.1.1. Desarrollo del conflicto

El conflicto comienza en 1964, año de fundación del mayor grupo guerrillero, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que surge en la región de Tolima-Huila. A mediados de la década de los 60, nace la segunda mayor agrupación guerrillera, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) como producto de las manifestaciones de protesta estudiantiles. En un inicio la guerrilla operaba en territorios del espacio rural donde era más difícil para el Estado Colombiano estar presente y no ponía en peligro el sistema político. Si bien es cierto que en ese tiempo Estados Unidos ya prestaba ayuda financiera y militar para el combate a la guerrilla, ésta no era representativa y a nivel internacional no había conocimiento amplio de lo que sucedía, ni interés internacional. [3]

La guerrilla comienza a expandirse a finales de la década de los 70. El gobierno represivo de Julio César Turbay Ayala favoreció a que la aceptación de la lucha armada se propagara. Asimismo las acciones simbólicas del Movimiento 19 de Abril (M-19), como el robo de la espada de Simón Bolívar o la toma de la Embajada de República Dominicana en 1980, contribuyeron a que el conflicto sea conocido a nivel nacional e internacional.[4]

A mediados de los años 80, especialmente con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se dio el primer intento para poner fin al conflicto mediante negociaciones. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo y por el contrario la violencia incrementó en más territorios y nuevos actores armados como grupos paramilitares y narcotraficantes se unieron. La violencia generó inestabilidad en el sistema político y frente a esto el gobierno de Betancur planteó reformas para descentralizar el país para de esta manera propiciar la participación de la población y reducir la violencia. Por el contrario, la transferencia de recursos y competencias a municipios y comunidades produjo

[2] Cfr. EBERT, Friedrich, *Análisis del conflicto en Colombia,* Editorial Gente Nueva, Bogotá, 2005, p. 11
[3] Cfr. EBERT, Friedrich, op. cit. pp. 17, 18
[4] Ibid., p. 18

que los grupos armados siguieran una política de control territorial y buscaran influir en las circunstancias locales mediante la amenaza con armas.[5]

A inicios de los 90 hubo un período corto de disminución del conflicto ya que se llegaron a acuerdos de desmovilización y reintegración a la sociedad civil entre el gobierno y grupos guerrilleros pequeños como el M-19. Además con la nueva constitución de 1991 y la eliminación del cartel de Medellín se redujo la violencia. Como se dijo antes se trató de una etapa corta de aparente control de la guerra. A mediados de los años 90, los paramilitares cobraron fuerzas como actores autónomos especialmente gracias a la fusión con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a partir de 1995. La violencia incrementó y junto con ella sus consecuencias se sintieron a nivel económico. Los intentos de pacificación del gobierno de Andrés Pastrana fracasaron y contribuyeron al aumento de muertes por motivos políticos.[6]

El conflicto interno colombiano se intensificó por la propia decisión de los grupos armados guerrilleros de aumentar la extorsión, el secuestro y su vinculación con las drogas y el narcotráfico para su fortalecimiento. Mediante esos recursos se expandieron aceleradamente a nivel territorial y su capacidad de enfrentamiento también aumentó. La debilidad del Estado y su falta de presencia en las fronteras de los países vecinos hizo que los grupos guerrilleros busquen apoyo en los mismos y utilicen corredores de control de vías por donde circulan drogas y armas. Además, las violaciones a los derechos humanos crecieron en municipios fronterizos a través de homicidios, masacres, actos terroristas, siendo las zonas fronterizas más afectadas las colombo-venezolanas y colombo-ecuatorianas.[7]

A partir del gobierno de Álvaro Uribe la situación se caracteriza por el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas gracias al apoyo financiero y militar de Estados Unidos, hecho que genera que la guerrilla se encuentre en un estado de defensiva mientras el Estado colombiano se expande más territorialmente. La intervención creciente de Estados Unidos se agudiza a partir de los ataques del 11 de septiembre con el apoyo con recursos cuantiosos no solo para la lucha contra las drogas sino también contra el terrorismo. Este país se ha

[5] Ibid., pp. 19, 20
[6] Id.
[7] Cfr. EBERT, Friedrich, op. cit. pp. 20, 21

convertido en una fuerza importante en el conflicto. Colombia es el tercer mayor receptor de ayuda militar por parte de Estados Unidos, solo superado por Egipto e Israel. En la actualidad los principales interlocutores en el diálogo con el gobierno son los grupos paramilitares que reemplazaron en este rol a la guerrilla. [8]

1.1.2. Repercusiones del conflicto en Ecuador

Como la mayoría de países vecinos de Colombia, el Ecuador ha adoptado una política de no intervención en el conflicto. Sin embargo, junto con Venezuela han sido los países que más se han visto afectados especialmente en las fronteras. A partir de los años 80, Ecuador ha sentido sus repercusiones con acciones de grupos guerrilleros como Movimiento 19 (M-19) y las FARC a partir de los 90.[9]

Una de las principales consecuencias del conflicto que se han sentido en Ecuador tiene que ver con el narcotráfico con la participación de ecuatorianos en plantaciones de coca en zonas fronterizas. La débil presencia de las fuerzas armadas de Colombia ha facilitado que los grupos guerrilleros creen nexos con ecuatorianos para el tráfico de químicos, armas, droga y lavado de dinero.[10]

La presencia de grupos guerrilleros en la frontera colombo-ecuatoriana no es reciente. Se estima que desde hace ya una década, miembros de las FARC han venido ingresando al país especialmente en Sucumbíos para descansar, curarse, y buscar traficantes de explosivos y químicos para procesar coca cultivada en el Putumayo. Para detener el repliegue de la guerrilla, las autoridades fronterizas han detectado también la presencia de grupos paramilitares que buscan instalarse en Sucumbíos. Ha habido denuncias de la presencia de estos últimos quienes estarían comprando propiedades en Ecuador y buscan involucrar a las guerrillas en acciones de sabotaje y atentados. Además, se supone que paramilitares y narcotraficantes

[8] Id.
[9] Diss. BALDA, Sebastián, E*l refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas,* FLACSO Ecuador, 2008, pp.52,53
[10] Ibid., p.53

han hecho alianzas con el fin de trasladar cultivos de coca en la región amazónica del Ecuador.[11]

Para eliminar las plantaciones de coca en las regiones fronterizas, el gobierno colombiano ha realizado fumigaciones aéreas con glifosato. Esta medida provocó reacciones en los gobiernos ecuatorianos que aseguraban que provocan efectos nocivos a la población y deterioro del medio ambiente. Organizaciones ambientalistas ecuatorianas realizaron estudios e investigaciones para verificar el impacto de las fumigaciones y concluyeron que las aseveraciones mencionadas anteriormente se cumplen. Hubo tensiones entre los dos países a causa de este tema que se expresaban en pedidos formales hechos por el Ecuador a Colombia para detener las fumigaciones e impulsar la presencia colombiana en las zonas fronterizas.[12]

Como consecuencia de la creciente violencia del conflicto, miles de personas se han visto obligadas a emigrar a Ecuador en busca de protección internacional bajo el amparo del estatus de refugiado. El incremento de flujos migratorios provenientes de Colombia coincide con una serie de acontecimientos que fortalecieron aún más el conflicto como por ejemplo las políticas internas, regionales y continentales vinculadas con el conflicto, como la Iniciativa Regional Andina elaborada por Estados Unidos en 1988. La aplicación del Plan Colombia y la vinculación de Colombia con Estados Unidos para la guerra contra el terrorismo son otras de las prácticas que después de un tiempo de ser aplicadas, se sintieron sus efectos con el desplazamiento externo de colombianos.[13]

Junto con el incremento del número de solicitudes de refugio de colombianos a partir del 2000, el Ecuador se ha encontrado en una situación política y económica grave. En el ámbito político, los continuos cambios de gobierno y gabinetes ministeriales no ha permitido la adopción de una política de refugio constante y duradera. Mientras que algunos órganos del Estado como la Policía, Fuerzas Armadas, critican a la política ecuatoriana de refugio como muy abierta, hay otros que la señalan como restrictiva y excluyente.[14]

[11] Ibid., pp. 53.54
[12] Ibid., p. 54
[13] Ibid., pp. 54,55
[14] Ibid,. p.58

1.1.3. Relaciones diplomáticas Ecuador-Colombia con respecto a las migraciones colombianas hacia el país.

Para analizar las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se puntualizarán dos momentos importantes de afluencia masiva de colombianos en el país: el caso San Lorenzo noviembre 2005, y el caso San Lorenzo 2007. Se ha tomado en cuenta estos eventos puntuales porque constituyen casos en los que el Ecuador ha recibido desplazamientos masivos de ciudadanos colombianos y además porque esos son los años cuando se recibe gran cantidad de solicitantes de refugio.

En el caso San Lorenzo 2005, cerca de 1000 desplazados colombianos llegaron a esta zona en Esmeraldas en busca de refugio. Según información del ACNUR, este gran flujo migratorio se habría dado por la intensificación del conflicto entre los grupos guerrilleros de Putumayo y Nariño, y el ejército colombiano. La cantidad de solicitantes de refugio rebasó la capacidad de atención del cantón, razón por la cual el gobernador de San Lorenzo declaró estado de emergencia. Frente a esta situación los principales actores relacionados con la problemática de refugio como la policía nacional, organismos internacionales, y el gobierno emprendieron acciones. En lo referente a las relaciones diplomáticas, el Ministro del Interior de Ecuador, Galo Chiriboga, hizo un llamado a Colombia para que ayude al gobierno a apalear la situación que se vive en la frontera.[15] Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores mencionó que:

> *El gobierno, coherente con sus compromisos en materia de derecho internacional humanitario, ha acogido a miles de refugiados colombianos y brinda protección a las personas que cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra; sin embargo esta vez, Colombia debe asumir corresponsabilidad.*[16]

El canciller de ese entonces Francisco Carrión exigió al Gobierno de Álvaro Uribe que contribuya a solucionar la situación por la que estaban atravesando los ciudadanos colombianos en el país; lo hizo a través de notas de protesta. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores envió una nota diplomática instando al gobierno colombiano a asumir su responsabilidad por

[15] Cfr. BBC Mundo, *Ecuador pide ayuda a Colombia,* http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4441000/4441132.stm, Acceso: 5 de mayo de 2010, 14:53

[16] Cfr. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Embajador de Colombia fue convocado al Ministerio de Relaciones Exteriores,*http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2005/noviembre/bol578.htm, Acceso: 5 de mayo de 2010, 15:24

los miles de refugiados y desplazados colombianos que han ingresado al Ecuador a causa de la situación interna de ese país.[17]

En este caso el Ecuador se mostró muy comprometido al brindar asistencia humanitaria a los desplazados colombianos en San Lorenzo. Sin embargo, las relaciones diplomáticas se vieron afectadas. El discurso del gobierno es que el ejército atacó a grupos irregulares desde territorio ecuatoriano, lo cual implica violación a la soberanía del país. La cancillería del Ecuador declaró no estar dispuesta a seguir asumiendo de modo unilateral el costo de un conflicto que no le compete y que constituye una carga para las finanzas ecuatorianas.[18]

En el desplazamiento de personas a San Lorenzo ocurrido en agosto de 2007, Esmeraldas recibió 1700 ciudadanos colombianos en 3 días a causa de la violencia en las fronteras derivada de un enfrentamiento entre el ejército nacional y las FARC. Así como en el caso anterior, el gobierno ecuatoriano señaló que Colombia debe responsabilizarse de sus ciudadanos colombianos e hizo una lista de peticiones que incluían ayuda económica para los desplazados. El canciller colombiano indicó que el gobierno de Ecuador ha dado ayuda humanitaria y que Colombia ha coordinado apoyo adicional. Además, señaló que el ejército colombiano está ofreciendo garantías de seguridad a campesinos para que puedan regresar a sus tierras.[19]

Las respuestas por parte del Ecuador frente a estos dos casos de desplazamiento masivo, evidencian que el país se muestra respetuoso con los principios humanitarios de no devolución y respeto a los ciudadanos que buscan asilo. Las relaciones bilaterales se vieron afectadas en estos dos casos porque por su parte del gobierno ecuatoriano pide corresponsabilidad a su homólogo colombiano pero sus peticiones no fueron escuchadas. Sin embargo, a pesar de no haber recibido respuestas satisfactorias por parte de Colombia, las relaciones diplomáticas entre los dos países no se rompieron.

[17] Cfr. DH COLOMBIA, *Invasión de desplazados a Ecuador,* http://www.dhcolombia.info/spip.php?article238 , Acceso: 5 de mayo de 2010, 15:06
[18] Id.
[19]Cfr. HOY ONLINE, *Más de 300 colombianos llegan a Esmeraldas*, http://www.hoy.com.ec/temas/temas2007/desplazados/desplazados.htm, Acceso: 5 de mayo de 2010, 15:30

1.2. Refugio de colombianos en Ecuador

La migración de ciudadanos colombianos a Ecuador no es un fenómeno reciente; es parte de un proceso histórico que tiene sus inicios en 1824 con la adscripción de la ex Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca. Los flujos migratorios han sido comunes especialmente en zonas de frontera. Sin embargo, es solo a partir del 2000 cuando este fenómeno adquiere verdadera relevancia para el país y la adopción de políticas para hacer frente a esta problemática se vuelve necesaria.[20]

Se evidencia que las repercusiones del conflicto colombiano a nivel interno es la principal causa por la que los flujos migratorios a Ecuador se vuelven cada vez más frecuentes. Como consecuencia del inicio del paro Armado de las FARC, cientos de campesinos colombianos de Putumayo se vieron forzados a salir de su país en septiembre de 2000 y por consiguiente 1.100 personas obtuvieron la calidad de refugiados en Lago Agrio. Este fue el primer ingreso masivo de colombianos como resultado de la violencia provocada por el conflicto. Desde ese entonces, el número de solicitudes de refugio han aumentado constantemente como se puede ver en la tabla.[21]

TABLA N° 1
SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS EN ECUADOR 2000-2010

AÑO	SOLICITUDES DE REFUGIO	REFUGIADOS RECONOCIDOS
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.463	3.270
2004	7.935	2.420

[20] Cfr, FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, p.19
[21] Cfr, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS SEGUNDO MONTES MOZO S. J, *Refugiados colombianos en Ecuador*, http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf, ,p.5, Acceso: 27 de abril de 2010, 15:28

2005	7.091	2.435
2006	7.638	2.026
2007	11.306	2.882
2008	10.703	4.623
2009	30.381	26.240
2010 Hasta abril	8.301	6.580
TOTAL	105.076	53.850

Fuente: Oficina de Refugiados y ACNUR[22]
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

Últimamente se ha logrado identificar a 28.000 nuevos refugiados colombianos gracias al plan de Registro Ampliado, con lo que se suman aproximadamente 53.000 personas amparadas por el país bajo la figura de refugio.[23] Cabe recalcar que el fenómeno de refugio en el país se caracteriza por la invisibilidad social, esto quiere decir que existen cientos de colombianos que viven en el Ecuador con una situación migratoria irregular. Autoridades ecuatorianas estiman que hay alrededor de 300.000 colombianos sin papeles, muchos de los cuales no han solicitado protección internacional formalmente o no han regularizado su situación migratoria.[24]

1.2.1. Perfil de la población colombiana

Los datos estadísticos sobre el perfil de los colombianos que ofrece el Estado Ecuatoriano son incompletos ya que no se ha registrado información año a año. Sin embargo, al momento de establecer las características de esta población los datos registrados en los Censos Nacionales de Población y

[22] NB. Los datos del 2000 al 2007 provienen del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, del año 2008 del ACNUR, y del 2009 hasta abril de 2010 del periódico El Comercio. La sumatoria total de solicitudes de refugio y refugiados reconocidos puede no coincidir con otras fuentes.
[23] Cfr, DIARIO HOY, *Ecuador registró 28 mil nuevos refugiados colombianos en el último año*, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-registro-28-mil-nuevos-refugiados-colombianos-en-el-ultimo-ano-401829.html, Acceso. 27 de abril de 2010, 14:23
[24] Cfr, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS SEGUNDO MONTES MOZO S. J, op.cit. p.6

Vivienda resultan útiles. La información que se tiene actualmente muestra que ha habido cambios en cuanto a los perfiles poblaciones de colombianos los cuales se han vuelto cada vez más heterogéneos. Los primeros flujos migratorios de colombianos pertenecían en su mayor parte a campesinos con bajos niveles de formación académica y se concentraban principalmente en Lago Agrio y Esmeraldas. Hoy en día su perfil es más variado: se trata de profesionales y activistas de origen urbano asentados en Quito e Ibarra que en su mayoría han recibido amenazas personales, a diferencia de los agricultores que huyen debido a la violencia del conflicto.[25]

Según el VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda realizado en noviembre de 2001, el número de colombianos que residen en Ecuador llegó a 51.556, de los cuales 24.305 eran hombres y 27.251 eran mujeres. De ellos, el 65.7% vivía en zonas urbanas y el 35% restante en áreas rurales.[26] Los datos obtenidos del censo mostraron que la mayor parte de la población colombiana en Ecuador está en la provincia de Pichincha, especialmente en los cantones Quito, con 15.837 habitantes, y Santo Domingo con 4.044 (en ese entonces Santo Domingo no era una provincia). Estas cifras corresponden al 42% del total. Luego se encuentran en las provincias del Carchi con el 13,5%, Guayas el 12,5%, Sucumbíos el 8,3%, Esmeraldas el 6,9%, e Imbabura el 5,7%. Del total de residentes extranjeros, el 88,6% lo constituye la población colombiana.[27]

En los últimos años ha ingresado al Ecuador población colombiana joven. Según la Fundación Ecuatoriana Fabián Ponce, el 21% de las personas que solicitan refugio está en edad escolar.[28] En la siguiente tabla se puede encontrar el número de refugiados colombianos por sexo y edad, del año 2000 al 2006.

[25] Id.
[26] Cfr, FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, p.19
[27] Id. P. 11
[28] Cfr, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS SEGUNDO MONTES MOZO S. J, op. cit.p. 7

TABLA N° 2
POBLACIÓN POR SEXO Y EDAD, 2001-2006

EDAD	MUJERES	HOMBRES
0-5	598	573
6-17	1.146	1.339
18-59	3.646	4.997
60 y más	168	286
TOTAL	5.559	7.194

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, ACNUR.
Elaboración: Ximena Zapata

Como se puede observar en la tabla, la mayor parte de refugiados figuran en el rango de edad de 18 a 59 años. El 43.59% del total de refugiados registrados del 2000 al 2006 eran hombres. Sin embargo, cabe recalcar que, hay la tendencia de que sean mujeres jefes de hogar quienes ingresan al país, varias de ellas viudas y con hijos. Las colombianas en situación de refugio encuentran más dificultades que los hombres al momento de encontrar trabajo, y las que logran conseguir uno, se dedican a actividades domésticas.

Los datos que se expondrán a continuación corresponden a un estudio realizado por un equipo de investigación de Flacso Ecuador realizado en el 2002 a través de entrevistas y encuestas. Los resultados de la investigación mostraron que en cuanto a grupos étnicos, el 46.8% de los inmigrantes colombianos se consideran mestizos, el 31.2% blancos, el 9.2% afrocolombianos, el 3,7% indígenas y el 9.2% trigueños, como se puede ver en la tabla.

TABLA N° 3
GRUPOS ÉTNICOS DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA 2002

PERTENENCIA ETNICA	%
Blancos	31.2%
Mestizos	46.8%
Afrocolombianos	9.2%
Indígenas	3.7%
Trigueños[29]	9.2%
TOTAL	100%

Fuente: Encuestas Flacso 2002.
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

En cuanto al estado civil, los encuestados declararon que el 46.8% está en unión libre, casados 24.8%, solteros 19.3% y viudos el 7.3%.Según encuestas realizadas por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) en el año 2005, el 58% de las familias colombianas son biparentales, el 16% monoparentales, el 82% tienen hijos, y el 20% corresponden a familias de hogar extenso. El número de miembros promedio de las familias es de 4 personas.[30]

1.2.2. Lugares de asentamiento y procedencia

Los asentamientos poblaciones de colombianos en el Ecuador ya no se limitan solo a las zonas fronterizas de Sucumbíos, Imbabura, Carchi y Esmeraldas. Hasta la actualidad estas provincias continúan receptando inmigrantes pero este fenómeno también se ha extendido a otras ciudades como Quito, Santo Domingo, Guayaquil y Cuenca. [31]

Según el VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda realizado en noviembre de 2001, la población menor de 18 años se asentó en áreas cercanas a la frontera como Sucumbíos, Esmeraldas y Orellana.[32] En la

[29]NB. " Esta categoría en el Ecuador se atribuye a individuos que tienen piel oscura, sin ser identificados como indios o cholos. Desde la percepción de los investigadores, los que dijeron ser trigueños fácilmente pueden ser clasificados como blancos y/o mestizos. La autoadscripción étnica de los colombianos se encontrará con otras formas de clasificación y percepción de lo étnico en el Ecuador, es decir, posiblemente tendrán que adaptarse a formas de exclusión, racismo y estigmatización impuestas por los usos culturales del fenotipo dentro de la dinámica y los imaginarios raciales persistentes en el Ecuador."
[30] Cfr., FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, pp.31,32
[31] Ibid., p.16
[32] Ibid., p. 11

siguiente tabla se muestra la localización de la población colombiana en las diferentes provincias del Ecuador.

TABLA N° 4
LUGARES DE ASENTAMIENTO POBLACIÓN COLOMBIANA, 2001

Lugar	Población colombiana	
	N°Habitantes	%
Nacional	51.556	100
Carchi	6.977	13,5
Esmeraldas	3.562	6,9
Imbabura	6.466	12,5
Guayas	2.930	5,7
Manabí	1.138	2,2
Pichincha	21.519	41,7
Sucumbíos	4.304	8,3
Orellana	709	1,4
Resto del país	3.951	7,7

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

Como se puede ver en la tabla, la mayor parte de colombianos es decir el 41,7% de está localizada en la provincia de Pichincha. Le sigue las provincias del Carchi con el 13,5%, Guayas con el 12%, Sucumbíos el 8,3%, Esmeraldas 6,9% e Imbabura el 5,7%. Del total de residentes extranjeros los colombianos representan el 88,6%.

Estos datos muestran la relevancia del fenómeno migratorio colombiano. Las grandes ciudades también deben hacer frente a dichos flujos migratorios. Esta expansión a lo largo del territorio ecuatoriano sugiere que los programas en beneficio de refugiados y colombianos no reconocidos ya no solo se deben dirigir a determinadas provincias, sino que también se deben tomar en cuenta aquellas en las que se están asentando progresivamente.

En cuanto al lugar de procedencia, para el 2002 el 24% de los colombianos que llegaron al Ecuador provenían de Nariño, del Cauca el 23%, de Putumayo el 12%. Las principales rutas de ingreso están localizadas en Esmeraldas (San Lorenzo y San Mateo), Carchi (Rumichaca), Sucumbíos

(Puerto del Carmen, vía Teteyé-Puerto Nuevo, y San Miguel). Cabe recalcar que a partir del 2003, año en el que los combates en Nariño y Putumayo incrementaron como consecuencia del Plan Patriota, los lugares de procedencia de colombianos han cambiado. Hoy en día se incluyen a la lista las selvas de Nariño, corredores del Pacífico y redes fluviales.[33] Estos datos demuestran el conflicto en Colombia tiene consecuencias directas en el Ecuador, al encontrarse en situación de interdependencia como lo indica la teoría. La expansión del conflicto a nivel interno ocasiona que las fronteras ecuatorianas se vean más vulnerables y necesiten de más resguardo policial, lo cual representa más gastos para el país.

Los resultados de una encuesta realizada por el Servicio Jesuita a Refugiados del Ecuador en el año 2005 indicaron que el 72% de las personas que salieron de Colombia a causa de la violencia y obtuvieron el estatus de refugiado, reside en Quito y provienen de las ciudades de Cali, Bogotá, Medellín y Armenia.[34]

Como se puede constatar en estos datos, vemos que es falsa la idea general que se tiene de que el fenómeno de refugio afecta solamente a las zonas rurales fronterizas y a personas, agricultores, de bajos recursos económicos. Esta información da a entender que el conflicto se expande y progresivamente va envolviendo a colombianos de distintos estatus sociales y niveles de educación.

1.2.3. Nivel de educación y actividad ocupacional

Según las entrevistas realizadas por un equipo de investigadores de Flacso Ecuador en el año 2002, el nivel de escolaridad de refugiados y solicitantes de refugio era en promedio de 8,23 años, con un mínimo de 0 años y un máximo de 17 años estudiados. El 17,3% de los entrevistados finalizaron la educación media, y en el 76% el número de años de instrucción está comprendido entre o y 11 años. El 93% de la población colombiana tiene un

[33] Ibid, pp. 18, 19
[34] Ibid., p. 19

nivel básico y medio de educación, lo cual demuestra un nivel bajo de educación.[35]

La encuesta realizada por OIM en el 2005 indica que uno de cada cuatro hogares convive con por lo menos una persona mayor de 12 años analfabeta. Además, la tasa de analfabetismo de refugiados y colombianos que solicitaron refugio llega al 8%. En las familias entrevistadas, eran 59 los niños y adolescentes que se encontraban en edad escolar y que estaban en edad de asistir a la escuela y colegio, 47 de ellos lo hacía, lo cual representa el 20.3%.[36] Estas estadísticas muestran la protección que reciben los refugiados colombianos es limitada. En el campo de la educación se puede ver claramente que este derecho no les está asegurado y muchas de las causas por las que no todos los niños y adolescentes colombianos refugiados estudian tienen que ver con abusos, discriminación y falta de conocimiento de la sociedad civil del tema. Por esto se hace necesario que en esta era de la globalización la información también se extienda. La sociedad ecuatoriana, la cual involucra a maestros, instituciones educativas y directores debe estar al tanto del tema para que a través de ellos se pueda poner en práctica los derechos amparados en instrumentos nacionales e internacionales en materia de refugio.

En lo que se refiere a la activad ocupacional, los resultados muestran que el 28.4% de los entrevistados se dedican al comercio formal e informal, el 16.5% a los quehaceres domésticos y el 26.6% está desempleado. La tasa de ocupación de la población colombiana era del 56% en las mujeres y el 52% en hombres. En cuanto al desempleo, en las mujeres llegaba al 26% y en los hombres al 21%.[37]

En la siguiente tabla se puede observar los resultados de las encuestas realizadas por el equipo de Flacso Ecuador en el año 2002 en cuanto a actividad ocupacional.

[35] Ibid., p.21
[36] Id.
[37] Id.

TABLA N° 5
ACTIVIDAD OCUPACIONAL PRINCIPAL AÑO 2002

Actividades	Número de personas	%
Comerciante	5	4,6
Vendedor	26	23,9
Obrero	4	3,7
Artesano	9	8,3
Servicio Doméstico	7	6,4
Agricultor	4	3,7
Microempresario	1	0,9
Profesional	1	0,9
Quehaceres domésticos	18	16,5
Otras ocupaciones	5	4,5
Desempleados	29	26,6
TOTAL	109	100

Fuente: Equipo Flacso 2002
Elaboración: Equipo Flacso 2002

Como se observa en la tabla la mayor parte de los entrevistados que representa el 26,6% se encontraba en situación de desempleo. Las actividades principales a las que se dedican las ejercen en su mayor parte como vendedores, y con el 23,9%, quehaceres domésticos con el 16,5%.[38] Es importante mencionar también la actividad ocupacional secundaria de los entrevistados que les permite obtener recursos para sobrevivir. De los que declararon realizar este tipo de actividades, el 49,2% se dedica a la venta ambulante y el 14,8% son comerciantes formales con puestos de venta fijos.[39]

Es preocupante ver que una gran cantidad de la población colombiana se encuentra en situación de desempleo. El nivel de educación de los refugiados también influye al momento de tratar de buscar un empleo, y como se pudo ver en las estadísticas es bajo, lo cual dificulta aún más el acceso a fuentes de trabajo.

[38] Ibid., p.22
[39] Ibid., p.23

1.3. Respuestas del Ecuador respecto a la protección de refugiados.

En el período 2000-2009, se puede evidenciar las diferentes respuestas y posiciones que los gobiernos de turno han adoptado frente al conflicto colombiano y a la problemática del refugio. El contexto político a partir del año 2000 ha sido determinante en la adopción de políticas, las cuales se han caracterizado por ser diversas y contradictorias, ya que por un lado han restringido el marco jurídico de protección y por otro lo han ampliado. El recrudecimiento de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia derivado del conflicto interno colombiano y la intensificación del mismo han sido también elementos trascendentales que han condicionado la adopción de políticas en materia de refugio.

Es necesario hacer un recuento de las diferentes respuestas que el Ecuador ha dado con respecto a este tema y analizar si se apegan o no al marco jurídico nacional e internacional de refugio que se ha adoptado.

1.3.1. Políticas restrictivas

Aunque hoy en día el Ecuador es considerado como un ejemplo a seguir por las políticas positivas que ha adoptado en cuanto a refugio, es necesario considerar que desde el año 2000, sí se han implementado políticas que restringen el ingreso de colombianos al país y que incluso van en contra de los derechos de los refugiados establecidos en instrumentos nacionales e internacionales a los cuales el país se ha comprometido.

A pesar de que el Ecuador no ha adoptado medidas extremas como en Venezuela o Panamá, como por ejemplo devoluciones y retornos forzados, si se han implementado medidas de control migratorio que parten de la premisa de “seguridad” y “soberanía estatal”.[40] La política de seguridad nacional del país hasta 1998 se dirigió específicamente a Perú y en temas relacionados con la lucha contra el narcotráfico, lavados de dinero, contrabando. Sin embargo, después de la firma de los Acuerdos de paz con Perú, el descubrimiento de la presencia de guerrilleros y paramilitares colombianos en las fronteras

[40] Cfr. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, *Refugiados colombianos en Ecuador (III)* http://www.lainsignia.org/2005/marzo/soc_003.htm, Acceso: 3 de mayo de 2010, 16:04

ecuatorianas, las fumigaciones, y el incremento de refugiados de nacionalidad colombiana en Ecuador, hizo que se vuelva la mirada a la frontera norte.[41]

Como medida restrictiva en el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003) se puede mencionar el incremento de presencia militar en zonas fronterizas, que pasa de 5.000 a 12.000 efectivos. Además, en el 2002 se cierra de forma parcial el Puente de Rumichaca, los controles migratorios aumentan así como también las deportaciones de colombianos por falta de permisos laborales. Las restricciones de ingreso dirigidas exclusivamente a ciudadanos colombianos se vieron por primera vez en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005). La política de este gobierno frente a Colombia se basó en el reforzamiento del control fronterizo y adopción de medidas dirigidas específicamente a refugiados que viven en el país. En el 2004, se adoptaron restricciones migratorias a ciudadanos colombianos. Se empezaron a hacer operativos sorpresa y redadas en las fronteras que se toman como resultado de la detención de uno de los líderes de las FARC Simón Trinidad en Quito. También se propuso que se exija visa a colombianos para ingresar al país, sin embargo esta medida no se llevó a cabo porque resulta contradictoria a los compromisos adoptados como miembro de la CAN. En el año 2003 se prohibió expresamente a los solicitantes de refugio ejercer labores remuneradas por cuenta propia e independiente. Asimismo se exigió que quienes ya sean reconocidos como refugiados obtengan un carné ocupacional otorgado por el Ministerio de Trabajo para poder trabajar legalmente. Se establece también la exigencia del pasado judicial particularmente a colombianos para ingresar al país.[42]

En el gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007) se mantuvo la medida relacionada con el pasado judicial, y los controles migratorios. Como consecuencia de las tensiones de las relaciones entre Colombia y Ecuador debido al tema de las fumigaciones, se planteó de nuevo la necesidad de exigir visa a colombianos. Se mantiene también el requisito de obtener el carné ocupacional dado por el Ministerio de Trabajo.[43]

[41] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, 2008, p. 59
[42] Ibid., pp. 60,61
[43] Ibid., p. 61

Finalmente en el gobierno de Rafael Correa (2007 hasta la actualidad), se mantuvo la exigencia del pasado judicial para el ingreso de ciudadanos colombianos y se presentan constantes demandas a Colombia para detener las fumigaciones y para un mayor control en las zonas de frontera. [44]El 1 de junio de 2008 el pasado judicial como requisito para entrar a Ecuador se eliminó, con el fin de facilitar el comercio y turismo con Colombia. Sin embargo, después de 5 meses de tomada esta decisión, se restableció este documento para el ingreso de ciudadanos colombianos. [45] En el 2009, se establecieron excepciones; según el decreto el pasado judicial no se exige a menores de edad, refugiados, tripulantes de naves, autoridades gubernamentales o seccionales, diplomáticos y miembros de entes internacionales.[46]

De lo expuesto anteriormente se puede constatar cómo han ido cambiando progresivamente las respuestas frente a la situación de refugio en los gobiernos ecuatorianos a partir del 2000. Se ve claramente que muchas de estas políticas van en contra de los principios fundamentales de protección internacional y los compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de refugio. Además, en cuanto a la integración local, también se han establecido medidas restrictivas que dificultan el acceso a trabajo, como se pudo ver anteriormente. El derecho al trabajo es un derecho básico de todo ser humano que no puede verse restringido bajo ninguna disposición y más aún cuando se trata de refugiados que huyen de su país en buscan de protección internacional.

1.3.2. Políticas que amplían el marco de protección

Sería equivocado decir que en el Ecuador solo se han aplicado medidas restrictivas para limitar el acceso de colombianos al país. A partir del 2000, también se han implementado planes que amplían el marco de protección de refugiados entre los cuales se encuentran:

Plan Nacional de Derechos Humanos, 2003.- el Estado se compromete a establecer acciones concretas para le protección de los derechos humanos

[44] Ibid,. p.62
[45] Cfr. CARACOL, *Ecuador volverá a exigir el pasado judicial al colombiano*, http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=717550, Acceso: 8 de septiembre de 2010, 14:42
[46] Cfr. HOY, *Pasado judicial: Colombia resalta medida ecuatoriana*, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/pasado-judicial-colombia-resalta-medida-ecuatoriana-330064.html, Acceso: 8 de septiembre de 2010, 14:43

de los extranjeros residentes en el país, con particular atención a los refugiados. Además, también se compromete a la promoción de legislaciones para regular la situación de extranjeros que viven en el Ecuador.[47]

Plan operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas 2003-2006.- este plan se basa en el fortalecimiento de las instancias de gobierno y sociedad civil para la protección y orientación a estos grupos, así como el mejoramiento de los procedimientos aplicados para determinar el estatus de refugiado. Además, propone la sensibilización a la población ecuatoriana acerca de la problemática migratoria.[48]

Ley de Maternidad Gratuita.- en la última reforma realizada en el 2005, se amplió la protección a mujeres extranjeras que se encuentren viviendo en el país de forma irregular o regular.[49]

Acuerdo Ministerial sobre derecho de atención en salud 2004.- dispone que se dé servicios de salud a refugiados y solicitantes de refugio que lo soliciten en hospitales, centros y demás puestos de salud del Ministerio de Salud Pública.[50]

Acuerdo Ministerial sobre el derecho a la atención 2002 y 2006.- en el acuerdo del 2002 se prevé la facilitación del acceso a la educación a los niños y jóvenes colombianos sin el pago de matrículas ni presentación de documentos de estudios legalizados y autentificados. El acuerdo 455 del 2006 contiene un reglamento que regula el acceso a la educación de los refugiados. Establece que el certificado de solicitante de refugio y carné de refugiados son requisitos suficientes para tener una matrícula definitiva de estudios.[51]

Acuerdo Ministerial sobre el Derecho al Trabajo.- establece que como único requisito para expedir el carné ocupacional de refugiado se presente una solicitud con información personal ante el Ministerio de Trabajo y Empleo. Con

[47] Cfr, *Plan Nacional de Derechos Humanos*, http://www.planacionalderechoshumanos.gov.ec/contenidos.php?menu=2&submenu1=47&idiom=1, Acceso: 3 de mayo de 2010, 17:37
[48] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, 2008, p. 66
[49] Id.
[50] Id.
[51] Ibid., p.67

la obtención de este carné, los trabajadores refugiados no pueden ser considerados como trabajadores extranjeros y pueden ejercer cualquier actividad permitida por la ley. [52]

Código de la Niñez y Adolescencia.- en el artículo 15 se reconoce que los niños, niñas y adolescentes extranjeros que se encuentren bajo la jurisdicción del Ecuador gozan de los mismos derechos reconocidos por la ley a los ciudadanos ecuatorianos. El artículo 58 es más específico y establece que los niños, niñas y adolescentes solicitantes de refugio o a quienes ya se les haya concedido el estatus de refugiado tienen derechos a recibir asistencia y protección humanitaria para ejercer sus derechos.[53]

Como se puede ver son numerosos los acuerdos que se han firmado y que involucran diversos campos como la salud, educación, trabajo. A través de ellos se puede decir que ha habido voluntad por parte de los Ministerios y que han permitido que el marco de protección a refugiados en términos normativos se amplíe. Sin embargo, es necesario mencionar que de nada sirve que estos acuerdos estén solo plasmados en papel y en la práctica existan dificultades que limitan su aplicación. Se vuelve fundamental que las autoridades que ejecutan los mismos los interioricen, se capaciten y tengan una concepción clara de lo que implica el refugio y migración. Además de esto no solo los funcionarios deben estar al tanto del sistema institucional de protección de refugiados sino también este tipo de información también debe llegar a instituciones educativas, hospitales, centros de salud, ya que son éstos los entes a los que los refugiados acuden para acceder a servicios básicos.

1.3.3. Prácticas informales que limitan el marco de protección

A más de las limitaciones y políticas que han restringido el marco de protección a refugiados, se evidencian prácticas informales no solo por parte de civiles sino también de autoridades gubernamentales, instituciones estatales y privadas que no se encuentran en concordancia con las disposiciones

[52] Id.
[53] Cfr. MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, *Código de la Niñez y Adolescencia* 2003, http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/ams/ecuador/Ecuador_Code.htm, Acceso: 3 de mayo de 2010, 18:16

nacionales y compromisos adquiridos a nivel internacional en relación al refugio. [54]

A raíz del incremento de los flujos migratorios colombianos desde el 2000, se han manifestado acciones de exclusión y percepciones racistas y xenófobas por parte de ecuatorianos. La idea generalizada que se tiene es que toda la población colombiana está vinculada con el conflicto colombiano, narcotráfico, drogas y es la causante de la emigración de ecuatorianos a quienes se les quitan las fuentes de trabajo.[55]

Estos estigmas llevan consigo rechazo y discriminación hacia todo lo colombiano. Por esta razón el ejercicio de los derechos de la población colombiana se ve restringido debido a acciones que van desde un trato excluyente por parte de gente común, y dependencias públicas y privadas, hasta limitaciones que tienen que ver con el acceso a servicios de salud, educación, vivienda.[56]

El desconocimiento de las autoridades sobre el tema así como también los estereotipos creados por la población han ocasionado casos de detención ilegal, torturas, malos tratos, deportaciones, detenciones ilegales y negación en el acceso a servicios de salud.[57] Un ejemplo de atropello xenofóbico se pudo constatar en la zona de Guayllabamba en una tienda en donde se lee un letrero que dice “No se vende a colombianos”.[58]

Según el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, se reciben varios tipos de denuncias: negativas para alquiler de habitaciones y acceso a atención hospitalaria, acusaciones policiales falsas, falta de pago de salarios. De acuerdo a Guillermo Rovayo, director de esta institución, se reciben 15 denuncias diariamente, 5 de las cuales están relacionadas con abuso de autoridad y actos de xenofobia o discriminación.[59]

---

[54] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, 2008, p. 69
[55] Ibid.,70
[56] Id.
[57] Id.
[58] Cfr. EL TIEMPO, *Los brotes de xenofobia en Ecuador contra colombianos toman tintes preocupantes*, http://www.infomigrante.org/infoecuador/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=204, Acceso: 5 de mayo de 2010, 13:21
[59] Id.

A más de estos problemas, cabe recalcar que inclusive si un ciudadano colombiano consigue el carné de refugiado, este no le asegura de manera más fácil la inserción en la sociedad ecuatoriana. El carné no cuenta con la suficiente difusión y constituye un documento de poca validez porque no es habilitante como el pasaporte o cédula de identidad.[60]

Estas prácticas informales que se resumen en discriminación, exclusión y xenofobia dificultan el ejercicio de derechos mínimos vinculados con el trato a extranjeros y refugiados. Es necesario mencionar que entre las personas más vulnerables se encuentran aquellos colombianos que ni siquiera pueden acceder a la condición jurídica de inmigrantes o refugiados.

La ausencia de información acerca de los deberes y derechos de las personas refugiadas en instituciones estatales y en la sociedad civil en general dificultan la protección de la población colombiana. Es necesario que se emprendan campañas con el objetivo de educar sobre el respeto e igualdad de derechos humanos no solo de refugiados reconocidos sino de todos los extranjeros. Hoy en día la migración internacional exige que en los países se creen las condiciones necesarias para que en vez de que se generen conflictos culturales, se cree una verdadera integración de pueblos con personas diferentes que comparten diversas culturas. El Ecuador ya debería estar planificando la elaboración de un marco normativo de no discriminación que sancione todo acto de racismo y xenofobia. Nuestro país ha constatado en carne propia la discriminación que sufren los inmigrantes ecuatorianos en el exterior, y así como se ha exigido un trato digno para ellos, aquí se tiene la obligación de crear condiciones favorables para que los extranjeros reciban un trato justo no discriminatorio.

[60] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, 2008, pp. 70,71

CAPITULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE REFUGIO EN ECUADOR

2.1. Marco internacional en materia de refugio del Ecuador

El fenómeno de los refugiados comienza a adquirir importancia a principios de 1912 con las guerras balcánicas, revolución rusa y el fracaso de la contrarrevolución de 1917. La asistencia a refugiados estaba a cargo de organismos de ayuda humanitaria como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja. La Sociedad de las Naciones fue creada en 1919 pero no creó ningún mecanismo para afrontar la problemática de refugio ocasionada como consecuencia de la Primera Guerra Mundial.[61]

En 1921 la Sociedad de las Naciones creó un Alto Comisionado para los Refugiados. El responsable de este comisionado fue encomendado al doctor Fridtjof Nansen, representante de Noruega ante la Sociedad de las Naciones. El doctor Nansen aseguró a los refugiados asistencia por parte de gobiernos y agencias voluntarias. Se ideó también un documento llamado "Pasaporte de Nansen" dirigido a personas que no poseyeran otros documentos, y fue adoptado por 52 países. La creación de un sistema normativo internacional y una institución especializada para tratar problemas de refugio se dio en 1950 y 1951 con el establecimiento del ACNUR y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.[62]

En el caso del Ecuador, se han suscrito y ratificado algunos instrumentos internacionales referentes a derechos humanos, asilo y refugio vinculantes y no vinculantes, regionales y universales. A través de ellos, el Estado se ha comprometido a gestionar los recursos necesarios para brindar protección jurídica y humanitaria a refugiados, y a implementar medidas legislativas, administrativas, sociales y políticas que garanticen el pleno ejercicio de derechos y responsabilidades.[63]

---

[61] Cfr. ACNUR, *La comunidad internacional se hace cargo del problema*, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374, Acceso: 8 de mayo de 2010, 21:16

[62] Id.

[63] Cfr. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, 2008, p.35

2.1.1. Instrumentos vinculantes

Los instrumentos internacionales que constituyen el referente jurídico en materia de refugio son la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. A continuación se resumen los principales compromisos vinculantes adquiridos por el Ecuador referentes a asilo y refugio.

Convención sobre concesión de asilo, La Habana, 1928.- tiene un alcance universal e incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser expulsadas de un territorio. No se hace diferencia entre asilo y refugio.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.- contiene 46 artículos con la definición del término "refugiado", derechos y obligaciones de los refugiados. Además, se establecen parámetros para la concesión del derecho de asilo.[64]

Protocolo de la Convención de 1951, 1967.- es un protocolo complementario a la Convención de 1951 que amplía el marco de protección a las personas involucradas en acontecimientos posteriores al 1 de enero de 1951.[65]

Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969.- tiene alcance regional. En el artículo 22, garantiza el derecho de las personas de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, y a no ser expulsado al país donde su derecho a la vida o libertad está en riesgo a causa de raza, religión, condición social u opiniones políticas.[66]

Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ONU 1984.- en el artículo 3 garantiza el principio de no devolución o extradición de una persona que está en peligro de ser sometida a

[64] Cfr. ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf, Acceso: 8 de mayo de 2010, 22:38
[65] Cfr, ACNUR, *Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf, p.1 Acceso: 8 de mayo de 2010, 22:43,
[66] Cfr. DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José),* http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html, Acceso: 8 de mayo de 2010, 22:50

la tortura. También establece el derecho de denuncia frente a violaciones ante el Comité contra la tortura. [67]

Convención de Derechos del Niño, ONU 1989.- en el artículo 22 obliga a los Estados partes a adoptar medidas para que los niños refugiados o quienes traten de obtener la calidad de refugiado reciban protección y asistencia adecuada para el disfrute de sus derechos.[68]

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1994.- en el artículo 9 establece la obligación del Estado de adoptar medidas dirigidas a la protección de mujeres que se encuentran en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.[69]

Decisión 503, Comunidad Andina de Naciones.- establece como únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la CAN la cédula de identidad o pasaporte. No especifica ninguna regulación específica acerca de refugiados.[70]

2.1.2. Instrumentos no vinculantes

Los dos instrumentos no vinculantes sobre refugio son la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y el Plan de Acción de México de 2004. A pesar de que el Ecuador no ha suscrito estos dos documentos, el país ha incorporado a su legislación nacional la definición ampliada de refugiado establecida en dicha Declaración.

La Declaración de Cartagena surge como un instrumento regional adoptado en el Coloquio de 1984 sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá. En dicho coloquio se analizaron los problemas legales y humanitarios que enfrentaban los

[67] Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,* http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm, Acceso: 8 de mayo de 2010, 22:55

[68] Cfr. ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, http://www.margen.org/ninos/derech8b.html, Acceso: 8 de mayo de 2010, 23:03

[69] Cfr. DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do para",* http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html, Acceso: 8 de mayo de 2010, 23:07

[70] COMUNIDAD ANDINA, *Decisión 503,* http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D503.htm, Acceso: 8 de mayo de 2010, 23:19

refugiados centroamericanos. Esta declaración se basa en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Refugiados adoptada por la Organización de la Unidad Africana en 1969.[71]

En la Declaración, conclusión número tres, se recomienda que se amplíe la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951.

> *De este modo, 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*[72]

La Declaración de Cartagena es considerada como un aporte de América Latina al Derecho Internacional. Son tres los países que han incorporado esta ampliación del concepto de refugiado: Bolivia, Ecuador y Perú. A pesar de que Colombia y Venezuela también participaron activamente en el Coloquio de 1984, sus legislaciones no incorporan dicho concepto.[73]

En cuanto al Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, los 20 gobiernos que lo adoptaron identificaron las líneas de acción para la búsqueda de soluciones de refugio. Este plan constituye un marco regional no vinculante elaborado con el fin de brindar protección a víctimas de desplazamientos forzados. Los gobiernos que lo han suscrito se han comprometido a fortalecer la protección internacional para refugiados. Para la búsqueda de soluciones duraderas, se identifican tres pilares: las fronteras solidarias, las ciudades solidarias y el reasentamiento solidario.[74]

El Programa de Autosuficiencia e Integración “Ciudades Solidarias” tiene como metas propiciar la generación de fuentes de empleo y sistemas de micro-crédito, establecer mecanismos para la simplificación de trámites de

[71] ACNUR, *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/, Acceso: 8 de mayo de 2010, 23:43
[72] Id.
[73] INREDH, *El Refugio en Ecuador,* http://www.inredh.org/descargas/refugio/refugio.pdf, p. 115, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:04
[74] Cfr. ACNUR, *¿Qué es el plan de acción de México?* ,http://www.acnur.org/t3/pam/, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:18

validación y reconocimiento de certificados y diplomas, elaborar y ejecutar proyectos de integración.[75]

El segundo pilar del Plan consiste en la implementación del programa integral "fronteras solidarias". Este programa nace con el fin de atender las necesidades básicas de acceso a servicios comunitarios, particularmente de salud y educación, facilitar la generación de empleo, y propiciar el desarrollo fronterizo. [76]

Finalmente, el Programa de Reasentamiento Solidario es una iniciativa para propiciar el establecimiento de políticas y programas de reasentamiento para mitigar el impacto de la situación por la que atraviesan los refugiados.[77]

2.1.3. Criterios para determinar la condición de refugiado

Como se dijo anteriormente la Convención de Ginebra de 1951 es uno de los principales instrumentos jurídicos internacionales que se toma como referente en materia de refugio. Por ello, es necesario que se describan los criterios que plantea esta convención para determinar la condición de refugiado que se ven reflejados en la definición de refugiado, cláusulas de inclusión, cesación y exclusión.

Según la definición general de refugiado de la Convención de 1951, el término refugiado se aplica a toda persona:

> *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.*[78]

El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado es una ayuda útil para la interpretación de esta definición. La

[75] Cfr. ACNUR, *Declaración y Plan de Acción de México*
Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf, p. 13, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:35
[76] Ibid., p.13
[77] Id.
[78] Cfr. ACNUR, C*onvención sobre el estatuto de los refugiados***,** http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf, p. 2, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:55,

expresión “fundados temores de ser perseguida” tiene carácter objetivo (situación concreta) y subjetivo (estado de ánimo). Es decir no solo el estado de ánimo de una persona determina su condición de refugiado, sino también éste debe sustentarse o basarse en una situación real objetiva.[79]

Para determinar si en realidad se trata de un temor fundado, los oficiales encargados de realizar las entrevistas consideran los siguientes puntos:

- Características y perfil del solicitante.
- Análisis a futuro: quiere decir que si quien hace la entrevista identifica que el solicitante tiene miedo de que algo le pase a futuro basándose en una situación objetiva, en efecto se trata de temor fundado.
- Situación y experiencias del solicitante para determinar la base del temor y poder decir si el miedo resulta razonable.
- Contexto geográfico, social y político. [80]

En cuanto al concepto de persecución, no existe una definición universal. Sin embargo, en la Convención se deduce que consiste en toda amenaza contra la vida de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas. Para determinar si se trata o no de una persecución se debe:

- Identificar el daño temido o sufrido.
- Determinar si ese daño involucra un derecho humano.
- Determinar la gravedad del daño.
- Proveniencia de la persecución (autoridades estatales, agentes no estatales).
- Tipo de persecución, generada por la edad, género, diversidad racial.[81]

A continuación se analiza la expresión “por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”. El

[79] Cfr. ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Quito, 1992.
[80] Cfr. ACNUR, *Las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951,* Presentación Power Point, 2008, Quito, pp. 6,7,8,9
[81] Ibid. pp. 11,12,13

concepto de raza abarca todos los grupos étnicos e incluye también a un grupo social de ascendencia común que constituye una minoría dentro de una colectividad más grande. La discriminación por motivos de raza puede darse por una persecución, o también cuando se vulnere la dignidad humana hasta el punto de ser incompatible con los derechos humanos más mínimos, a causa de la discriminación racial.[82]

En cuanto a la discriminación por motivos de religión, se incluye la prohibición de pertenecer a una comunidad e instrucción religiosa, culto en privado o en público, y la aplicación de medidas impositivas debida a la práctica de su religión.[83]

El término "nacionalidad" muchas veces coincide con el concepto de "raza" pues no solo incluye la ciudadanía, sino también el hecho de pertenecer a grupos étnicos y lingüísticos. Este tipo de discriminación se da mediante comportamientos contrarios a minorías nacionales y a veces el solo hecho de pertenecer a una minoría puede ser causa de temores por persecución.[84]

El temor fundado a causa de la pertenencia a un grupo social determinado puede coincidir con los temores de una persona por motivos de raza, religión o nacionalidad. Una persecución de este tipo puede darse cuando se considera que las opiniones políticas, antecedentes o actividades de sus miembros constituyen un obstáculo a la política gubernamental.[85]

El hecho de sostener opiniones políticas diversas a las de poderes públicos no es suficiente para que alguien sea considerado como refugiado. La persona que solicita refugio debe mostrar que tiene temor de ser perseguido debido a sus opiniones, lo cual incluye que las autoridades no las toleran y representan una crítica de sus políticas.[86]

Continuando con el análisis de la definición del término "refugiado" según la Convención de Ginebra de 1951, la expresión "se encuentre fuera del

[82] Cfr. ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Quito, 1992.
[83] Id.
[84] Id.
[85] Id.
[86] Id.

país de su nacionalidad" va directamente relacionada con "ciudadanía". Es decir, un requisito para obtener el estatus de refugio es que el solicitante, que tenga nacionalidad, se encuentre fuera del país de su nacionalidad. Esta exigencia tiene que estar acompañada del temor de ser perseguido en relación al país de su nacionalidad. [87]

La fórmula "Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país". Este requisito aplica a personas que tienen nacionalidad y que no gocen de la protección de las autoridades de su país por circunstancias ajenas a la voluntad del solicitante.[88]

Finalmente, la expresión "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", se refiere a los apátridas que se encuentran fuera del país donde tenía su residencia habitual y en donde se generaron temores de persecución.[89]

Una vez determinada la condición de refugiado, la persona la conserva a menos que se encuentre en una de las cláusulas de cesación. En estas cláusulas se establecen las condiciones bajo las cuales un refugiado deja de serlo. De acuerdo a la sección C, artículo 1 de la Convención de Ginebra, la cesación se da:

- Si la persona se ha acogido a la protección del país de su nacionalidad, de forma voluntaria.
- Si ha recobrado nuevamente su nacionalidad.
- Si ha adquirido una nueva nacionalidad.
- Si se ha establecido de nuevo en el país del cual huyó.
- Si no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

[87] Id.
[88] Id.
[89] Id.

- Si se trata de una persona sin nacionalidad que está en condiciones de regresar a su país y cuyas circunstancias bajo las cuales fue reconocida como refugiado desaparecieron.[90]

Por otro lado las cláusulas de exclusión se ponen de manifiesto durante el proceso para determinar la condición de refugiado. Sin embargo, hay ocasiones en las que no se tiene conocimiento de los hechos que justifican la exclusión hasta después de reconocer a una persona como refugiado. En este caso, se cancela la decisión ya tomada. Las cláusulas de exclusión se aplican en los siguientes casos:

- Cuando una persona ya ha recibido protección o asistencia de las Naciones Unidas, por parte de un organismo u órgano de las Naciones Unidas que no sea el ACNUR.
- Cuando una persona no se considera necesitada de protección internacional.
- Cuando una persona no merece protección internacional, es decir quienes hayan cometido delitos de guerra o contra la humanidad, graves delitos comunes fuera del país de refugio, y sean culpables de actos que vayan en contra a los principios de las Naciones Unidas.[91]

2.2. Marco institucional de las políticas públicas

El sistema institucional de protección a refugiados es una parte muy importante en la elaboración de políticas públicas, ya que constituye el resultado del trabajo conjunto de instituciones del estado, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Realizar una descripción de las principales entidades que se ocupan de la problemática de refugio resulta esencial para entender el aporte que estas dan a la población refugiada.

Diversos actores están involucrados en la protección a refugiados. El Ecuador ha implementado un sistema tripartito de cooperación que involucra al Estado, el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con

[90] Cfr. ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Quito, 1992.
[91] Id.

solicitantes de refugio y refugiados ya reconocidos. Estos organismos se encargan de dos puntos: protección legal e integración a la sociedad.[92]

A partir del incremento de los flujos de migrantes colombianos, se pueden evidenciar las falencias de este sistema institucional, el cual no refleja un trabajo conjunto. Cada uno por su parte y de acuerdo a sus intereses institucionales se ocupa del tema de refugio de manera aislada. El Estado por su lado intenta apegarse lo más posible al marco internacional de refugio. Su competencia se limita a solicitantes de refugio y refugiados ya reconocidos.[93]

Por otra parte, el ACNUR trabaja con otra población de interés, ya que toma en cuenta también las personas "invisibilizadas", es decir quienes por diversas razones no se han acercado a solicitar refugio. Las organizaciones de la sociedad civil se han caracterizado por su interés en ampliar el concepto de refugio que resumiéndola da a entender que toda la población que llega al Ecuador como inmigrante está en situación de refugio.[94] La falta de coordinación entre estos tres grupos genera dificultades al momento de elaborar planes, programas y políticas para afrontar esta problemática.

2.2.1. Instituciones Estatales

Según el artículo cuarto del Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967, o Decreto N° 3301 del 6 de mayo de 1992, para determinar la condición de refugiados se crea "la Comisión", la cual está integrada por dos funcionarios de Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, con sus suplentes. Esta comisión y el Ministerio de Relaciones Exteriores en última instancia son los entes encargados de conocer y decidir sobre los casos de determinación de la condición de refugiado.[95]

El Decreto N° 330 establece que la recepción de solicitudes de refugio, entrega de certificados provisionales y entrevistas a quienes piden refugio, están a cargo del Secretario de la comisión. En la actualidad estas tareas las

[92] Cfr. Ibid., p.73
[93] Cfr. Ibid., p.78
[94] Id.
[95] Cfr. ACNUR, *Decreto 3301 Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf, p.2 , Acceso: 5 de mayo, 17:45

lleva a cabo la Oficina de Refugiados, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.[96] Tiene como misión:

> *[…] llevar a cabo, con responsabilidad, y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos.*[97]

La Oficina de Refugiados depende de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en el organigrama del Ministerio, no aparece la Oficina y las funciones que se le delegan aparecen como parte de la Dirección de Derechos Humanos.[98] El hecho de que la única institución encargada de determinar el estatus de refugio no esté claramente visibilizada, hace entender cierta descoordinación por parte del Estado.

A las sesiones de la Comisión puede acudir en calidad de observador un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Asimismo la Comisión puede invitar a otros delegados de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.[99]

Como establece el Decreto N° 330, son dos los entes estatales encargados en materia de refugio: la Oficina de Refugiados y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Hoy en día se cuestiona mucho la capacidad de autonomía de esta oficina en lo que se refiere a recursos financieros. El ACNUR financia la mayor parte de operaciones que esta oficina realiza: la mayor parte de su personal, materiales y documentos que se entregan a los solicitantes de refugio son financiados por este organismo. Los recursos son otorgados por medio de la Fundación Fabián Ponce, ente que hace las veces de intermedio entre el Estado y el ACNUR.[100]

Esta situación generada por este organismo internacional, expone a la Oficina de Refugiados a una dependencia financiera que le limita a tomar

---

[96] Id.
[97] MISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Oficina de Refugiados*, http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html, Acceso: 7 de mayo de 2010, 15:35
[98] Cfr. FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, pp.31,32, p.11
[99] Cfr. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto 3301, *Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf, p.2
[100] Cfr. FLACSO, Op. cit.

decisiones contrarias. Debido a las limitaciones económicas del Estado, el Ecuador se ha visto obligado a aceptar que este organismo internacional asuma casi en su totalidad los gastos que implica todo el procedimiento para determinar la calidad de refugiado.[101]

Las instituciones estatales que trabajan directamente en materia de refugio son vulnerables y dependientes. El ACNUR ha mantenido vínculos parternalistas y clientelares con el Estado, el cual se ve limitado a tomar decisiones por su propia cuenta. Sin embargo, es importante también recalcar la importancia de este organismo internacional en el progreso de este campo.

Sin el apoyo financiero que recibe el Ecuador por parte del ACNUR, el procedimiento de refugio no tendría el nivel de institucionalización que hoy en día se tiene, y que a pesar de que no es eficiente y sinérgico, ha logrado sobrellevar los problemas políticos del país y mantenerse.

2.2.2. Actores no estatales

Entre los actores no estatales que se han encargado principalmente en temas relacionados a la integración de refugiados a la sociedad ecuatoriana están:

Comité Pro-Refugiados.- este organismo era considerado como representante de la sociedad civil ante la Comisión para la determinación de la condición de refugiado. Hasta el 2006, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores realizaba entrevistas a solicitantes de refugio y acciones de registro. En la actualidad, la Oficina de Refugiados es el único ente encargado de estas tareas.[102] Entre los proyectos más importantes que el Comité Pro-Refugiados ha realizado están “Formación de negocios para microempresarios emprendedores” y un pequeño proyecto de apoyo legal en el trámite de visas de amparo. El primero estuvo dirigido a refugiados y solicitantes de asilo interesados en adquirir nuevas destrezas en el área

[101] Id.
[102] Ibid., p.12

comercial.[103] El segundo benefició a la población cuya solicitud de refugio fue negada.[104]

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.- es un organismo no gubernamental que viene operando desde 1993. Nace con el fin de realizar un trabajo técnico y profesional en el campo de Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sistemas carcelarios, migración y refugio.[105] Realizaba acciones de incidencia en políticas públicas sobre refugio, y desde el 2000 ha brindado un aporte jurídico-social. Ha trabajado conjuntamente con el Comité Pro-Refugiados con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados para conformar la Red Jurídica de Refugio Redjure, un espacio de análisis sobre refugio en Ecuador. [106]

Servicio Jesuita a Refugiados, SJR.- es una organización internacional de la Compañía de Jesús presente a nivel mundial en más de 50 países. Contribuye a la construcción de un país integrador que minimiza las condiciones de vulnerabilidad de la población inmigrante, emigrante, desplazada y en situación de refugio.[107] Su sede en Ecuador fue creada en el 2000. Ha venido trabajando en tres regiones: Lago Agrio, Ibarra y Quito. Actualmente, su trabajo se enfoca en cinco barrios de Quito: Solanda, Lucha de los Pobres, Comité del Pueblo, La Roldós, y el Centro Histórico, en los cuales desarrolla un proceso de acompañamiento a población en situación de refugio.[108]

Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S.J, CSMM.- organismo no gubernamental de derechos humanos formado en 1991. Entre sus áreas de trabajo están los derechos de emigrantes, inmigrantes, desplazados forzados y refugiados. [109] Actualmente

[103] Cfr. ACNUR, *Boletín N°12 sobre refugiados en Ecuador "Huellas de esperanza,* http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1924, Acceso: 7 de mayo de 2010, 16:57
[104] Cfr. FLACSO, Op. cit.
[105] Cfr. INREDH, *¿Qué es INREDH?,* http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=34, Acceso: 7 de mayo de 2010, 17:04
[106] Cfr. FLACSO, Op. cit.
[107] Cfr. SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES, *¿Quiénes somos?,* http://www.sjrmecuador.org.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=28, Acceso: 7 de mayo de 2010, 17:13
[108] Cfr. FLACSO, Op. cit.
[109] Cfr. ECUADOR MIGRANTE, *Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S.J*, http://www.ecuadormigrante.org/InstitucionesProyectos.aspx?plc=Csmm, Acceso: 7 de mayo de 2010, 17:21

trabaja en la mesa de migraciones laborales del Ministerio de Trabajo, y ha logrado acuerdos para la protección al derecho de trabajar dirigida a la población refugiada, con particular atención a la colombiana.[110] Es miembro observador de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones PROCM y del Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes. [111]

Sin duda el rol que desempeñan estas instituciones no gubernamentales en el Ecuador ha sido de vital importancia porque son de los pocos entes que se encargan de trabajar directamente con la población refugiada y no refugiada a través de programas, planes, proyectos e investigaciones, con el fin de crear las condiciones propicias para una integración con la población ecuatoriana.

Hay que recordar que el Estado ecuatoriano, a más de brindar protección legal a refugiados, tiene también el compromiso de asegurarles estilos de vida en un ambiente digno y acceso a servicios básicos. Estos organismos compensan de alguna manera el vacío y falencias que el Estado tiene al momento de sistematizar procesos de integración.

2.2.3. Organismos Internacionales

El organismo internacional que ha tendido mayor incidencia en la elaboración de políticas de refugio ha sido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR.

El ACNUR es una agencia de la ONU creada en 1950 y presente en más de 110 países. Está encargada de coordinar la acción internacional para proteger a refugiados de todo el mundo. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y bienestar de la población refugiada. Se estima que a lo largo de su trabajo ha beneficiado a más de 50 millones de personas.[112] Empezó a operar en Ecuador en el año 2000 por pedido del Gobierno Ecuatoriano a partir de la intensificación del conflicto interno colombiano y el incremento de

[110]Cfr. FLACSO, Op. Cit.
[111]Cfr. ECUADOR MIGRANTE, Op. Cit.
[112] Cfr. ACNUR, *¿Qué hace?,* http://www.acnur.org/t3/que-hace/, Acceso: 7 de mayo de 2010, 17:53

solicitudes de refugio. ACNUR ha apoyado al Ecuador en el establecimiento de un sistema de refugio basado en estándares internacionales.[113]

El ACNUR tiene ejes de intervención con cuatro grupos: gobierno ecuatoriano, población refugiada, población ecuatoriana y sociedad civil. La Dirección General de Refugiados, ente dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, recibe ayuda técnica y financiera por parte de este organismo. Además, trabaja con el fin de hacer conocer a nivel internacional la situación que vive el país como receptor de refugiados, y apoya al gobierno ecuatoriano en la preparación de planes para posibles llegadas de gran cantidad de desplazados.[114] Como se dijo anteriormente, financia la mayor parte de operaciones que lleva a cabo la Dirección General de Refugiados, y ha trabajado en el país con presupuestos altos, como se puede ver en la siguiente tabla.

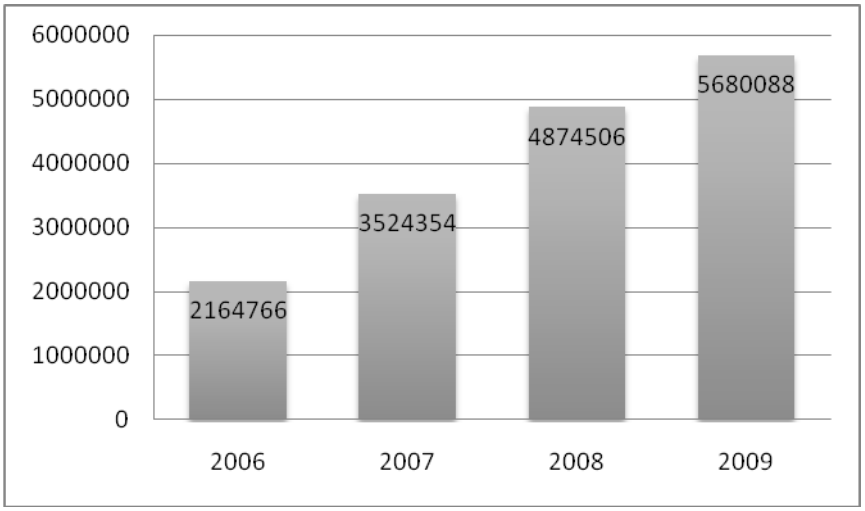
TABLA N° 6
PRESUPUESTO OPERATIVO ACNUR EN ECUADOR

AÑOS	PRESUPUESTO EN USD.
2006	2’164.766,00
2007	3’524.354,00
2008	4’874.506,00
2009	5’680.088,00

Fuente: ACNUR
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

[113] Cfr. ACNUR, *Refugiados en el Ecuador, datos básicos sobre la operación del ACNUR,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf, Acceso: 7 de mayo de 2010, 18:00
[114] Id.

GRAFICO N° 1
PRESUPUESTO OPERATIVO ACNUR EN ECUADOR



Fuente: ACNUR
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

El ACNUR trabaja con la población refugiada informando y orientando sobre el procedimiento para obtener el estatus de refugiado, sus derechos u obligaciones. Da asistencia humanitaria a personas con mayor necesidad que han ingresado en el país y realiza proyectos de integración. Además, apoya con proyectos a poblaciones locales receptoras de flujos migratorios en las zonas fronterizas, e informa acerca de la situación y necesidades de los refugiados. Otro eje de intervención está dirigido a la sociedad civil. ACNUR tiene una red de socios (ONGs), para mejorar el acceso de la población refugiada a sus derechos.[115]

2.3. Políticas nacionales de refugio

Para comprender el marco jurídico adoptado por el Ecuador, es necesario tomar en cuenta las políticas, legislaciones e instrumentos nacionales de refugio. Es importante mencionar que el derecho al asilo fue reconocido a nivel constitucional a partir de 1967, tanto para personas nacionales como extranjeras. Su inclusión nace de la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo facultativo.[116]

[115] Id.
[116] Cfr. FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, p.9

En 1971, se expidió la Nueva Ley de Extranjería en la cual por primera vez se reconoció el refugio como una categoría de visa de no inmigrante. El marco de regulación de refugio se mantuvo así hasta 1987. En ese año el Ecuador se comprometió a la implementación de un marco jurídico específico para refugiados. Por eso en 1992, se estableció el Decreto 3301, vigente hasta la actualidad con el fin de aplicar las normas contenidas en la Convención de Ginebra. Este instrumento es muy criticado por ser desactualizado e incompleto porque no constan los procedimientos para el reconocimiento de la calidad de refugiados, ni se establecen mecanismos de protección. Este hecho evidencia la falta de consolidación del sistema de refugio ecuatoriano e insta al Estado a crear formas de protección claras. En el 2003, se formuló el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros y Refugiados y Apátridas, con los cuales se amplió el marco normativo.[117]

A más de estos planes elaborados en el 2003, el Ecuador cuenta con una serie de normas, acuerdos, resoluciones que reconocen derechos específicamente a refugiados, como por ejemplo aquellos contemplados en el Código de la Niñez y Adolescencia y la Ley de Maternidad Gratuita.[118] A pesar de contar con una amplia normativa de refugio, muchos de los planes elaborados en esta materia no se han aplicado ni sostenido, lo cual ha provocado que el acceso de refugiados a sus derechos básicos se vean ampliamente limitados.

2.3.1. Políticas de protección legal y de acceso a derechos básicos

A continuación se presenta el marco legal nacional que el Ecuador ha adoptado en materia de refugio.

Constitución Política del Ecuador 2009.- el artículo 41 de la constitución reconoce los derechos de asilo y refugio. Establece que quienes se encuentren bajo estas condiciones gozan de protección especial para el pleno ejercicio de

[117] Id.
[118] Id.

sus derechos. Además, garantiza el principio de no devolución, asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. [119]

> *No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.*[120]

Decreto 3301 del 6 de mayo de 1992.- es el principal instrumento legal de refugio del Ecuador. Abarca puntos como la determinación de la condición de refugiado, solicitud de reconocimiento, el principio de no devolución, cláusulas de exclusión contempladas en la Convención de Ginebra de 1951. Establece que los refugiados gozan de los mismos derechos reconocidos a extranjeros y los previstos en la Convención de Ginebra.[121]

Ley de Extranjería N° 1897 del 27 de diciembre de 1971.- esta ley reconoce al refugio como una categoría de no inmigrante a extranjeros desplazados por motivo de persecuciones en su país de origen.[122]

Ley de Extranjería N° 2004-023 del 4 de noviembre de 2004.- establece las calidades, categorías de inmigración y registro de extranjeros, pero no menciona nada específico en materia de refugio.[123]

Reglamento de la Ley de Extranjería, Decreto N° 1991 de 1986.- se establecen los requisitos y regulaciones para obtener la visa de inmigrante y garantiza el principio de no exclusión a quienes soliciten asilo territorial.[124]

Decreto 3293 del 30 de septiembre de 1987, Reglamento para la aplicación de normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.- da pautas acerca de la determinación de la condición de refugiado, los

---

[119] Cfr. MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, *Constitución Política del Ecuador*, http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/ARCHIVOS_INFORMACION_IMPORTANTE/TAB138898/TAB190900/CONSTITUCION_DE_BOLSILLO.PDF, p.33, Acceso: 7 de mayo del 2010, 22:47

[120] Id.

[121] Cfr. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto N. 3301,* http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/3301.pdf, p. 14, Acceso: 7 de mayo de 2010, 23:03

[122] Cfr. ACNUR, *Ley de Extranjería*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2975.pdf, p. 13, Acceso: 7 de mayo de 2010, 23:23

[123] Id.

[124] Id.

entes encargados de dicha tarea y procedimientos. Dio origen a un proceso de regulación ministerial sobre la revocatoria de condición de refugiado.[125]

Se dice que el marco normativo con el que cuenta Ecuador es el más progresista y amplio de la región en lo que a refugio se refiere. Sin embargo, una vez descritas las leyes y decretos de esta materia vigentes en la actualidad se puede ver que son frágiles. Por ejemplo, el Decreto 3301, que es el principal instrumento legal, fue creado mediante un decreto ejecutivo y complementado por el reglamento explicado anteriormente. Esto quiere decir que en cualquier momento puede ser derogado. Además, como se pudo constatar, la mayoría de decretos y leyes antes mencionados datan de varios años atrás y no se han hecho cambios sustanciales para actualizarlos. Estas limitaciones del marco normativo nacional deben ser resueltas con el fin de tener una base sólida bajo la cual el Ecuador pueda basar sus acciones concernientes a refugio. En cuanto a los planes, decretos y acuerdos que buscan propiciar el acceso a servicios básicos están:

TABLA N° 7
POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE REFUGIO

INSTRUMENTO	APORTE
Plan Nacional de Derechos Humanos (2003)	El Estado se compromete a establecer acciones concretas para la protección de los derechos humanos de los extranjeros residentes en el país, con particular atención a los refugiados. Además, también se compromete a la promoción de legislaciones para regular la situación de extranjeros que viven en el Ecuador.[126]
Plan operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas 2003-2006	Plantea el fortalecimiento de las instancias de gobierno y sociedad civil para la protección y orientación a estos grupos, así como el mejoramiento de los procedimientos aplicados para determinar el estatus de refugiado. Además, propone la sensibilización a la población

[125] Cfr. ACNUR, *Decreto no. 3293 - Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la convención de*
1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0066.pdf, p. 12, Acceso: 7 de mayo de 2010, 23:41
[126] Cfr, *Plan Nacional de Derechos Humanos*, http://www.planacionalderechoshumanos.gov.ec/contenidos.php?menu=2&submenu1=47&idiom=1, Acceso: 3 de mayo de 2010, 17:37

	ecuatoriana acerca de la problemática migratoria.[127]
Ley de Maternidad Gratuita	Se amplió la protección a mujeres extranjeras que se encuentren viviendo en el país de forma irregular o regular.[128]
Acuerdo Ministerial sobre derecho de atención en salud 2004	Dispone que se dé atención en salud a refugiados y solicitantes de refugio que lo soliciten en hospitales, centros y demás puestos de salud del Ministerio de Salud Pública.[129]
Acuerdo Ministerial sobre el derecho a la educación 2002 y 2006.	En el acuerdo del 2002 se prevé la facilitación del acceso a la educación a los niños y jóvenes colombianos sin el pago de matrículas ni presentación de documentos de estudios legalizados y autentificados. El acuerdo del 2006 contiene un reglamento que regula el acceso a la educación de los refugiados. Establece que el certificado de solicitante de refugio y carné de refugiados son requisitos suficientes para tener una matrícula definitiva de estudios.[130]
Acuerdo Ministerial sobre el Derecho al Trabajo	Establece que como único requisito para expedir el carné ocupacional de refugiado se presente una solicitud con información personal ante el Ministerio de Trabajo y Empleo. Con la obtención de este carné, los trabajadores refugiados pueden ejercer cualquier actividad permitida por la ley. [131]
Código de la Niñez y Adolescencia	Establece que los niños, niñas y adolescentes solicitantes de refugio o a quienes ya se les haya concedido el estatus de refugiado tienen derechos a recibir asistencia y protección humanitaria para ejercer sus derechos.[132]

Fuente: Flacso Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, Plan Nacional de Derechos Humanos
Elaboración: Ximena Zapata Mafla

[127] Cfr. Diss, BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Quito, 2008, p.66
[128] Id.
[129] Id.
[130] Ibid., p.67
[131] Id.
[132] Cfr. MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, *Código de la Niñez y Adolescencia* 2003, http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/ams/ecuador/Ecuador_Code.htm, Acceso: 3 de mayo de 2010, 18:16

2.3.2. Procedimientos para el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Teniendo en cuenta la normativa nacional e internacional de refugio, se ha establecido un procedimiento específico tanto para solicitantes que lo hagan de forma individual y para quienes ingresen masivamente. Generalmente, al Ecuador ingresan personas o familias colombianas a través de las fronteras, es decir en grupos pequeños. Quienes ingresan de este modo deben solicitar refugio en la Dirección General de Refugiados localizada en Quito y en caso de encontrarse en otra ciudad debe acercarse a alguna agencia social coordinada por el ACNUR.[133] A continuación se describen los pasos que tienen que seguir los solicitantes de refugio, tanto de forma individual como masiva.

El procedimiento se inicia con el registro de solicitudes, las cuales se presentan ante el Gobierno ecuatoriano en la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores. El solicitante debe llenar el formulario correspondiente a través del cual serán incluidos en el Sistema Nacional de Registro. Cada caso tiene un número de registro y las solicitudes se transmiten al Ministerio de Relaciones Exteriores. Las personas interesadas en solicitar refugio deben presentar un documento de identificación personal es decir la cédula de identidad, Tarjeta Andina de Migración, partidas de nacimiento de menores. En caso de que no se posea estos documentos, se debe indicar la razón. A quienes hayan cumplido estos pasos, el Ministerio de Relaciones Exteriores les otorga un certificado provisional el cual sirve para identificarlos como solicitantes de refugio y dura 90 días hasta que se tome una decisión definitiva sobre la solicitud.[134]

Luego, la persona o familia es entrevistada por un oficial de elegibilidad representante de la Dirección General de Refugiados bajo estrictas reglas de confidencialidad. Después de realizada la entrevista, el caso es analizado por la Comisión para determinar la condición de refugiados que está conformada por dos personas del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Gobierno. El ACNUR participa con voz pero no puede votar.[135]

---

[133] Cfr. Diss. LARREÁTEGUI, Paulina, *La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador,* Flacso Ecuador, 2008, pp. 89,90

[134] Cfr. ACNUR, *Guía informativa, ¿Cómo solicitar refugio en Ecuador?,* Tercera Edición, Quito, 2007, pp. 7,8

[135] Ibid. p.10

El solicitante recibe una notificación en la cual se le indica si su petición fue o no aceptada. En ella no se incluyen las consideraciones por las cuales se ha tomado dicha decisión. Una vez recibida una respuesta, si ésta es positiva, el solicitante debe esperar hasta obtener otro carné (visa 12-IV) que certifica su calidad de refugiado. En caso de ser negativa, se le informa que tiene derecho a apelar dentro de un plazo de 30 días.[136]

A partir del 2003, entraron en circulación tres documentos de identificación para refugiados y solicitantes de refugio que agilitan la labor de las autoridades de migración y seguridad. Estos son:

- El certificado provisional de solicitante de refugio: identifica a la persona como solicitante de refugio y le permite permanecer dentro del país hasta que obtenga una respuesta. Por lo tanto, no puede ser deportada a su país de origen.

IMAGEN N° 1
CERTIFICADO PROVISIONAL DE SOLICITANTE DE REFUGIO



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

- Documento de identificación de refugiado: legaliza la permanencia de un refugiado reconocido hasta la fecha de expiración que consta en la identificación. Quien obtiene este documento es titular

[136] Cf. LARREÁTEGUI, Paulina, Op. cit.

de una Visa 12-IV, la cual le permite acceder a labores remuneradas bajo contrato o de forma independiente.

IMAGEN N°2
DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN DE REFUGIADO



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

- Documento de identificación de refugiado *PRIMA FACIE*: el procedimiento *prima facie* se lleva a cabo cuando los países tienen que responder ante flujos masivos de personas en busca de refugio. Este documento identifica a las personas como refugiados reconocidos a través de este procedimiento.

IMAGEN N°3
DOCUMENTO DE IDENTIFICACION DE REFUGIADO PRIMA FACIE



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

Cuando se trata de ingresos masivos de extranjeros, en primer lugar se deben analizar las razones por las cuales estas personas han decidido venir al Ecuador y si intentan obtener refugio. A simple parecieran obvios los motivos por los cuales ingresan al país, sin embargo, cabe recalcar que no siempre es así.[137] Un ejemplo de ello es el caso suscitado en Nueva Loja en el 2007. Aproximadamente 700 desplazados colombianos llegaron al Ecuador huyendo de sus pueblos debido a conflictos y confrontaciones entre grupos irregulares y fuerzas armadas. Sin embargo, su principal objetivo era concentrarse masivamente para llamar la atención del gobierno colombiano a manera de protesta contra sus planes en la frontera sur de Colombia, y no para obtener protección internacional como refugiados.[138]

[137] Id.
[138] Cfr, Tribuna Latina, *Llegaron 700 colombianos a Ecuador desplazados por la violencia*, http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN=5254, Acceso: 8 de mayo de 2010, 12:51

Independientemente de los motivos de su venida, el personal del ACNUR y la Dirección General de Refugiados se han movilizado a las fronteras para registrar solicitudes de refugio y de esta manera garantizar el principio de no devolución. El trámite para quienes decidan permanecer en Ecuador en calidad de refugiado, es el mismo que se sigue de forma individual. Se pasa por las mismas instituciones, con los mismos pasos que se describieron anteriormente.[139]

Este procedimiento tiene algunos inconvenientes. En la práctica, el documento que se da a los solicitantes de refugio y a quienes ya han sido reconocidos como tales, no tiene los mismos efectos que una cédula de identidad o pasaporte. No se trata de un documento de identificación. Otro inconveniente tiene que ver con el tiempo para obtener una cita. Las personas que presentan su solicitud en Quito, son atendidos más rápido que quienes lo hacen en otras ciudades.[140] La situación se complica en los lugares en donde no hay oficinas del ACNUR o de la Dirección General de Refugiados. ACNUR se encuentra en 8 ciudades del Ecuador: Quito, Lago Agrio, Ibarra, San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán, Santo Domingo y Cuenca.[141] Por ello, el gobierno ecuatoriano y este organismo internacional realizan brigadas de entrevistas en zonas donde no están presentes. A pesar de que se intenta que estas brigadas sean más seguidas, la cantidad de peticiones que atienden no permiten que los oficiales de elegibilidad viajen frecuentemente.[142]

El procedimiento de refugio descrito se enmarca en la esfera del Estado, y no se toma en cuenta el derecho individual de las personas que ingresan a otro país en busca de protección, pues es el Estado el que determina si alguien merece o no obtener el estatus de refugiado. Al momento de llevar a cabo el proceso para determinar la condición de refugio, predomina el derecho del Estado a aceptar o negar solicitudes, sobre el derecho de los desplazados de ser reconocidos como tales.

[139] LARREÁTEGUI, Paulina, Op. cit.
[140] Id.
[141] Cfr. ACNUR, *Refugiados en el Ecuador, datos básicos sobre la operación del ACNUR*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf, Acceso: 8 de mayo de 2010, 13:35, p.1
[142] Cfr. LARREÁTEGUI, Paulina, Op. cit.

2.3.3. Programas y planes de asistencia humanitaria

Según Alfonso Morales, funcionario de la cancillería ecuatoriana, los recursos que el gobierno destina para atender la frontera con Colombia, ascienden a 100 millones al año, 60 millones para la defensa y 40 millones para refugiados por concepto de educación, salud, protección y administración institucional. El Estado colombiano es el responsable directo del problema y sin embargo, los refugiados de ese país han recibido a través del ACNUR, 625.000 dólares desde el año 2000, cifra que si se divide para su número representa solo un dólar por año para cada uno.[143]

A más de brindar protección legal, el Estado ecuatoriano está comprometido a asegurar que los derechos de los refugiados se cumplan. La mayor parte de programas de asistencia humanitaria que se han llevado a cabo en el país han sido financiados por el ACNUR en diferentes provincias, especialmente en lugares en donde se registra un mayor ingreso de ciudadanos colombianos, por ejemplo Sucumbíos, Carchi, Imbabura y Esmeraldas.[144]

En la provincia de Sucumbíos, desde el año 2000, se ha llevado a cabo un Plan de Contingencia en conjunto con la sociedad civil, la Iglesia Católica y el Estado, el cual es coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Su principal objetivo es dar respuesta y tratamiento adecuados a los refugiados colombianos. Gracias a este plan, se instaló una oficina de campo en Lago Agrio y se adecuó infraestructura que acoge a 2.000 personas. Además, miembros del ACNUR y la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos suministran alimentos quincenalmente a los refugiados más necesitados. Este plan también incluye la elaboración de informes acerca de las condiciones socioeconómicas de refugiados y solicitantes de refugio. Asimismo se estableció un Programa de Ayuda y Atención para Refugiados (PAR) con el fin de brindar asistencia médica a refugiados por medio de 6 subcentros de salud y el hospital de Sucumbíos. Se dotó de equipo médico y materiales de construcción para mejorar la infraestructura.[145]

---

[143] Cfr. VISTAZO, *Ecuador prevé la entrada de otros 15.000 refugiados colombianos este año*, http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=11707, Acceso: 7 de octubre de 2010, 14:1

[144] Cfr. ACNUR, *Boletín N° 1 sobre refugiados en Ecuador "Huellas de esperanza*" , http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1443, Acceso: 8 de mayo de 2010, 15:18

[145] Id.

En Ibarra y Tulcán desde el 2007, se radicaron religiosas por petición del Monseñor Antonio Arregui para atender la Pastoral Migratoria. Las personas con las que trabajan son migrantes y refugiados. La Pastoral Migratoria es un espacio en donde se brinda información básica a personas que tienen ideas confusas acerca de su situación. Si se trata de un caso de refugio, realizan entrevistas que son transferidas al Comité Pro-Refugiados para que luego lleguen al Ministerio de Relaciones Exteriores y se inicie el proceso correspondiente. En la actualidad, las Hermanas Scalabrinianas desarrollan tres programas con el apoyo de ONGs. Uno de ellos duró 3 meses y suministró a 100 familias de implementos de aseo y cocina. El otro plan prevé la rehabilitación de una casa del Patronato Municipal. El tercer programa, impulsado por una institución europea, tiene como objetivo la legalización de colombianos que lo requieran. Entre sus tareas también se incluirán talleres de información y salud preventiva a refugiados colombianos y ecuatorianos.[146]

En Quito el ACNUR brinda asistencia humanitaria a través de su agencia, el Comité Pro-Refugiados. Su población de interés son los solicitantes de asilo y refugiados y trabaja en dos ejes: protección y programas. Su trabajo cuenta con la colaboración de instituciones públicas y privadas, y su principal objetivo es orientar a las personas en cuestiones de tipo social y legal. El CPR brinda asistencia económica a refugiados reconocidos por el gobierno ecuatoriano y les ayuda a cubrir gastos médicos y educativos para su subsistencia.[147]

Sin duda, una de las mayores operaciones que el Ecuador, en conjunto con el ACNUR, ha realizado en beneficio de la población colombiana ha sido el registro ampliado. Esta iniciativa nace a partir de un estudio realizado en el 2007 en el que se concluyó que aproximadamente eran 135.000 personas en situación de invisibilidad las que necesitaban de protección internacional. El registro ampliado es un proyecto pionero en Latinoamérica que consiste en que brigadas móviles de registro y documentación se desplacen en áreas de frontera como Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura para otorgar visas

[146] Id.
[147] Id.

de refugio a quien lo necesite. Estas operaciones duraron un día en cada provincia.[148]

El Registro Ampliado comenzó en el 2008 en Esmeraldas. La brigada estuvo conformada por cincuenta funcionarios de la Dirección General de Refugiados, quienes enfrentaron dificultades por la gran afluencia de solicitantes. En Sucumbíos también se registraron inconvenientes porque mucha de la población colombiana estaba asentada en comunidades aisladas y no contaban con recursos necesarios para movilizarse y participar de este beneficio. En la provincia del Carchi la situación fue diferente porque ya existían 21.267 personas con visa de refugio.[149] Esta fue la última provincia en donde se llevó a cabo esta operación, el 27 de febrero de 2010, con una cifra de 3085 visas de refugio entregadas en Maldonado, San Gabriel y Tulcán.[150]

Las brigadas de Registro Ampliado recorrieron 5 provincias de la frontera norte y luego de un año de actividades los resultados son positivos, según el Director General de Refugiados, ya que ha permitido documentar a aproximadamente 28.000 personas colombianas, que se suman a las 25.000 que fueron reconocidas como refugiados entre los años 2000 y 2010. Con esta operación, los refugiados de Colombia pasaron de 140 en 1999 a 51.555 en el 2010.[151]

TABLA N° 8
SOLICITANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS 2008-2010

AÑOS	SOLICITANTES	REFUGIADOS
HASTA EL 2008	65.438	18.735
2009	30.381	26.240
1 ENERO-ABRIL 2010	8.301	6.580
TOTAL	104.120	51.555

Fuente: El Comercio
Elaboración: El Comercio

[148] Cfr. ACNUR, *Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina,* http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/, Acceso: 8 de mayo de 2010, 19:50
[149] Id.
[150] Cfr. El Mercurio, *Registro ampliado de colombianos ahora en Ibarra,* http://www.mercuriomanta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5060:registro-ampliado-de-colombianos-ahora-en-ibarra&catid=7:politica&Itemid=5, Acceso: 8 de mayo de 2010, 19:51
[151] Id.

El ACNUR ha sido parte fundamental para llevar a cabo programas de inserción a la sociedad ecuatoriana y asistencia humanitaria. Estos planes no solo han beneficiado a la población colombiana que se encuentra en situación de vulnerabilidad sino también a ecuatorianos a quienes a través de campañas se les ha proporcionado información sobre esta problemática. El papel del ACNUR ha sido trascendental para el país; sin éste organismo internacional el Ecuador estaría lejos de ser un ejemplo a nivel regional de políticas en materia de refugio. El apoyo financiero que esta organización ha venido dando crea dependencia económica y falta de autonomía de la Dirección General de Refugiados y del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo a la entrevista realizada a una ex oficial de elegibilidad, bien es cierto que el Registro Ampliado constituyó una operación sin precedentes que logró que muchas personas se beneficien, los criterios que se usaron para otorgar visas fueron muy ambiguos. En las entrevistas bastaba decir que se proviene de una región conflictiva de Colombia y que se ha huido debido a la violencia generada a causa del conflicto, para obtener el carné de refugiado. Estos criterios no toman en cuenta las cláusulas exclusión que se mencionaron anteriormente, ya que previo el reconocimiento de la calidad de refugio, no se indagan los antecedentes de quienes lo solicitan.[152]

Según Flor María Haro, del Centro Familiar de Ayuda al Migrante, se tiene comentarios positivos y negativos acerca del Registro Ampliado. Ella opina que el proceso fue positivo porque permitió resolver la situación jurídica de los extranjeros. Además, ahora el Estado ecuatoriano tiene estadísticas sobre las cuales basarse para el establecimiento de políticas de refugio. Sin embargo, piensa que lo negativo de esta operación fue que se otorgó el estatus de refugio a personas que no lo merecían y que no se encontraban bajo la definición de refugiado establecido en instrumentos internacionales, como por ejemplo, a supuestos miembros de grupos irregulares y personas que solo cruzaban la frontera para descansar en Ecuador. [153]

La mayor parte de la asistencia brindada por el ACNUR está dirigida a una determinada población de interés que representa el centro de atención, es

[152] ZAPATA, Sandra, Ex oficial de elegibilidad, Entrevista, *Política de refugio del Ecuador*, Quito, 8 de mayo de 2010
[153] Cfr. JARAMILLO, Andrés, *El 98,4% de refugiados en Ecuador tiene nacionalidad colombiana*, EL COMERCIO, Quito, Judicial, p. 5

decir a los refugiados reconocidos que viven en el Ecuador, y las personas cuya solicitud fue archivada, cancelada o se encontraba pendiente. Según datos estadísticos del ACNUR, el número de personas a quienes se les negó su solicitud de refugio supera ampliamente el número de aquellas que obtuvieron la aprobación.[154]

TABLA N°9
SOLICITUDES DE REFUGIO EN ECUADOR, AÑOS 2000-2006

Año	Solicitantes de refugio	Refugiados	Reasentados	Rechazados	Archivados	Pendientes
2000	475	390	0	60	0	25
2001	3.017	1.406	0	394	999	243
2002	6.766	1.578	4	1.199	1.586	2.646
2003	11.460	3.270	153	4.392	3.853	2.591
2004	7.858	2.395	443	4.207	1.933	1.914
2005	7.091	2.453	511	2.669	1.107	2.776
2006	7.784	1.956	335	2.706	35	5.863
Total	44.451	13.448	1.446	15.627	9.513	16.058

Fuente: Oficina de Refugiados/ACNUR
Elaboración: Pilar Riaño y Marta Villa

Las personas a las que se les negó la solicitud para acogerse al sistema de refugio pueden apelar o salir del país en un plazo de 30 días. La gran mayoría decide permanecer en el Ecuador y vivir sin documentos legales, por lo que no pasan a formar parte de la población de interés de ningún organismo oficial o internacional como la Oficina de Refugiados o el del ACNUR. Sumadas a estas personas, está la población invisible, es decir aquellas que no figuran en registros oficiales y que no han solicitado refugio pero que viven en el país en situación de refugio y de las cuales no se tiene información precisa.[155]

[154] Cfr. RIAÑO, Pilar, VILLA, Marta, *Poniendo tierra de por medio, Migración Forzada de Colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá,* Medellín, EDITA, 2008, p.35
[155] Id. p.36

El hecho de que no se tenga una cifra del número de migrantes colombianos que han huido de su país al Ecuador en busca de refugio tiene diversas implicaciones para el régimen de protección internacional, las organizaciones de la sociedad civil, el país receptor, y los gobiernos ecuatoriano y colombiano, ya que si se tuvieran estos datos, se facilitaría la asignación de recursos y responsabilidades, y la organización del escenario de asistencia y protección.[156]

Los refugiados que no han logrado obtener el carné y los *invisibles* sufren una mayor exclusión social ya que no se los toma en cuenta para la participación en programas, proyectos estatales ni servicios de organizaciones gubernamentales. A más de esto tienen dificultades para acceder a los beneficios de residencia en el Ecuador. A pesar de esto, en algunas localidades se han agrupado y formado organizaciones sociales que luchan por su reconocimiento como refugiados y sujetos de derecho, y que propician la integración con la sociedad ecuatoriana. Hay ciertos casos en los que las personas que han solicitado refugio han tenido que pasar por procesos de negación, apelación, reingreso, varias entrevistas y entrega de documentación. Durante este tránsito por el sistema de refugio, los colombianos han tenido que recurrir a redes sociales, como por ejemplo a la del barrio Solanda en Quito, que les han dado información, apoyo y asesoría. Es decir, la información sobre el proceso de refugio, modos de subsistencia y acceso a servicios se obtiene en su mayoría a través de medios informales y personas en situación de refugio.[157]

[156] Id.
[157] Id. pp.39,40

CAPITULO III
INTEGRACIÓN SOCIAL Y DERECHOS MINIMOS LIGADOS A LA CONDICION DE REFUGIO

3.1. Derechos mínimos y obligaciones de los refugiados

Tanto los instrumentos internacionales como la legislación nacional ecuatoriana reconocen diversos tipos de derechos que tienen los refugiados. En términos generales, se incluyen derechos socioeconómicos, los cuales les permiten vivir bajo condiciones dignas en países extranjeros en los que no gozan de los derechos derivados de su nacionalidad.[158]

Además, se ven beneficiados con principios de protección internacional que tienen alcance universal como el derecho de *non refoulement* o no devolución que consiste en que no pueden ser devueltos a un país en donde su vida o libertad corran peligro. Es necesario mencionar también que se han creado normas positivas derivadas de los derechos humanos generales, así como los derechos que tienen que ver con las soluciones duraderas a la problemática del refugio como, la repatriación, integración en el país receptor y reasentamiento, derecho a la identidad cultural, al debido proceso, asistencia humanitaria, entre otros.[159]

La importancia del reconocimiento de los derechos fundamentales de los refugiados radica en que constituyen la base sobre la cual los Estados deben partir para la elaboración de planes, medidas, y proyectos de inclusión a la sociedad. Sin embargo, es importante mencionar que se ha planteado la necesidad de ampliar el contexto de protección internacional por parte de organizaciones no gubernamentales que argumentan que es errado centrarse exclusivamente en las situaciones de asilo porque de esta manera se ignora la realidad de la migración forzosa y constituye una visión restrictiva de desplazamiento.[160] Asimismo es importante tener en cuenta que así como los refugiados tienen derechos, también deben cumplir con responsabilidades en el país que los acoge.

---

[158] Cfr.Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, Quito, 2008, p.39
[159] Id.
[160] Id.

3.1.1. Derechos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951

La Convención de Ginebra de 1951 constituye el referente jurídico en materia de refugio. Su importancia radica en que fue el primer instrumento internacional que explica de manera detallada los derechos humanos fundamentales de los refugiados que al menos deben ser equivalentes a los que disfrutan los extranjeros en un país determinado. Sin embargo, una de las principales limitaciones de este instrumento consiste en que su marco de protección se limita a personas que han sido reconocidas como refugiadas y fuera de este contexto quedan los solicitantes de refugio y desplazados.[161]

La Convención define el término refugiado y gracias a su Protocolo se eliminan las limitaciones geográficas y temporales de la Convención que establecía que sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo.[162]

En los capítulos II, III, IV y V de la Convención se detallan todos los derechos de las personas una vez que hayan sido reconocidas como refugiadas, estos se resumen en:

Ser provistos de documentos de identidad y de viaje: los Estados que están comprometidos deben expedir documentos de identidad a refugiados que no posean papeles válidos de viaje, y documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera del territorio.[163]

Libertad de circulación.- los refugiados tienen derecho a escoger el lugar de residencia en el país que los acogió y a viajar libremente en él.[164]

Derecho a la educación pública.- los refugiados deben recibir el mismo trato que los nacionales y extranjeros en relación a la enseñanza elemental, reconocimiento de certificados de estudios y concesión de becas.[165]

---

[161]Cfr. ACNUR, *Preguntas y respuestas sobre la Convención de Refugiados*, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=257#importante, Acceso: 15 de mayo de 2010, 19:43
[162] Id.
[163] Cfr. ACNUR, C*onvención sobre el Estatuto de los Refugiados*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf, p.8 Acceso: 15 de mayo de 2010
[164] Id.
[165] Ibid. p. 7

Derecho al trabajo.- los refugiados tienen derecho a realizar trabajos por cuenta propia en agricultura, industria, artesanía y comercio, y a establecer compañías industriales y comerciales.[166]

Acceso a tribunales.- los refugiados tienen derecho al libre acceso a los tribunales de justicia y asistencia justicia.[167]

Recibir el mismo trato que los nacionales en la práctica de la religión, acceso a asistencia y socorro público, protección que brinda la seguridad social, protección de la propiedad intelectual, obras literarias, artísticas y científicas, y tratamiento equitativo por parte de autoridades tributarias.[168]

Derecho a afiliarse a sindicatos, a pertenecer a organizaciones políticas sin ánimo de lucro, y a conseguir un empleo remunerado.[169]

Derecho a la propiedad, a ejercer una profesión y acceso a la vivienda y educación pública. [170]

Los Estados deben conceder a los refugiados un trato no menos favorable que el dado a extranjeros en iguales circunstancias respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, y otros derechos relacionados (arriendo, contratos de bienes muebles e inmuebles)[171]

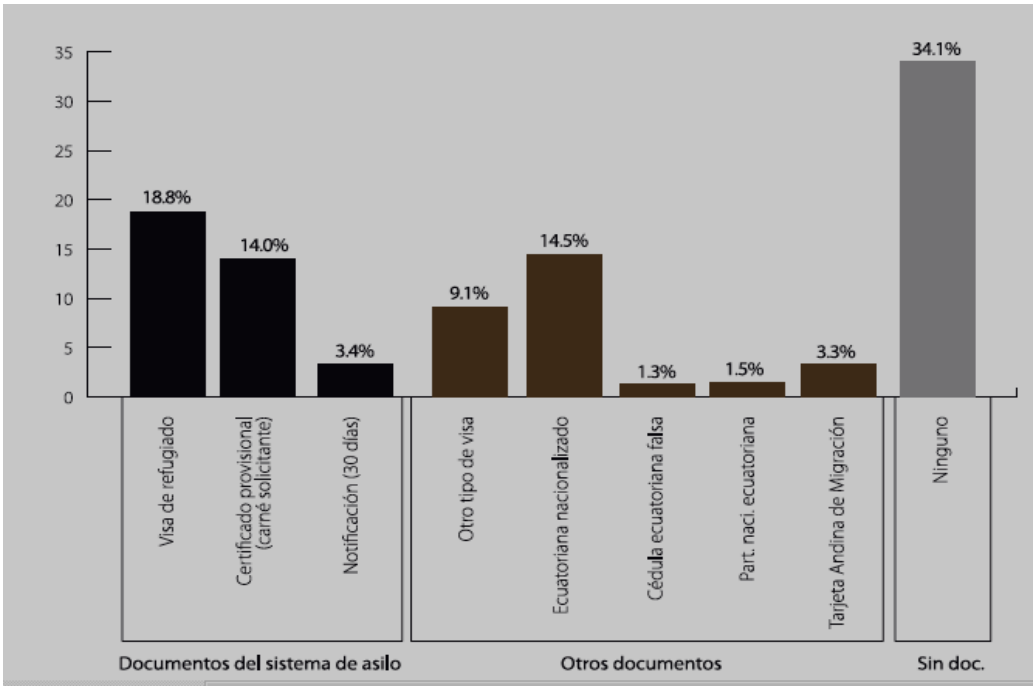
A continuación se presentan datos estadísticos que reflejan la situación y condiciones de vida de la población colombiana en relación a los derechos mencionados anteriormente. Para ello se tomó en cuenta el informe elaborado por el ACNUR "La población colombiana en Necesidad de Protección Internacional residente en el Ecuador" en el que constan los resultados de encuestas realizadas en el 2007 por ACNUR, CEPAR y CISMIL. Mediante este informe se conoció por primera vez de forma cuantitativa las condiciones de

[166] Ibid. p. 6
[167] Ibid. p.5
[168] Ibid. pp. 5, 6
[169] Ibid. p.5
[170] Ibid. pp.6,7
[171] Ibid. p.5

vida y entorno de la población colombiana residente en el Ecuador en Necesidad de Protección Internacional.[172]

En cuanto al derecho de ser provistos de documentos de identidad, como se muestra en el siguiente gráfico, el informe revela que del total de la población en necesidad de protección internacional, el 36% tiene documentación relacionada con el sistema de asilo en el Ecuador, el 18,8% de ellos tiene visa de refugio, el 14% con certificado provisional de solicitante, y el 3,4% está en espera. El 34% de encuestados no posee ningún documento de identificación, y el 29,7% restante tiene documentos que no están ligados al sistema de asilo y que regularizan su estadía legal. Además, el 15% de la población colombiana tiene una cédula ecuatoriana por naturalización, el 9% tiene otro tipo de visa, el 1.5% cuenta con una partida de nacimiento ecuatoriana, el 1,3% posee cédula falsa y el 3,3% tiene la Tarjeta Andina de Migración. El porcentaje de personas que poseen documentos (66%) es mayor al de aquellas que se encuentran indocumentadas.[173]

GRAFICO N° 2
POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL SEGÚN TIPO DE DOCUMENTO



Fuente: ACNUR
Elaboración. ACNUR

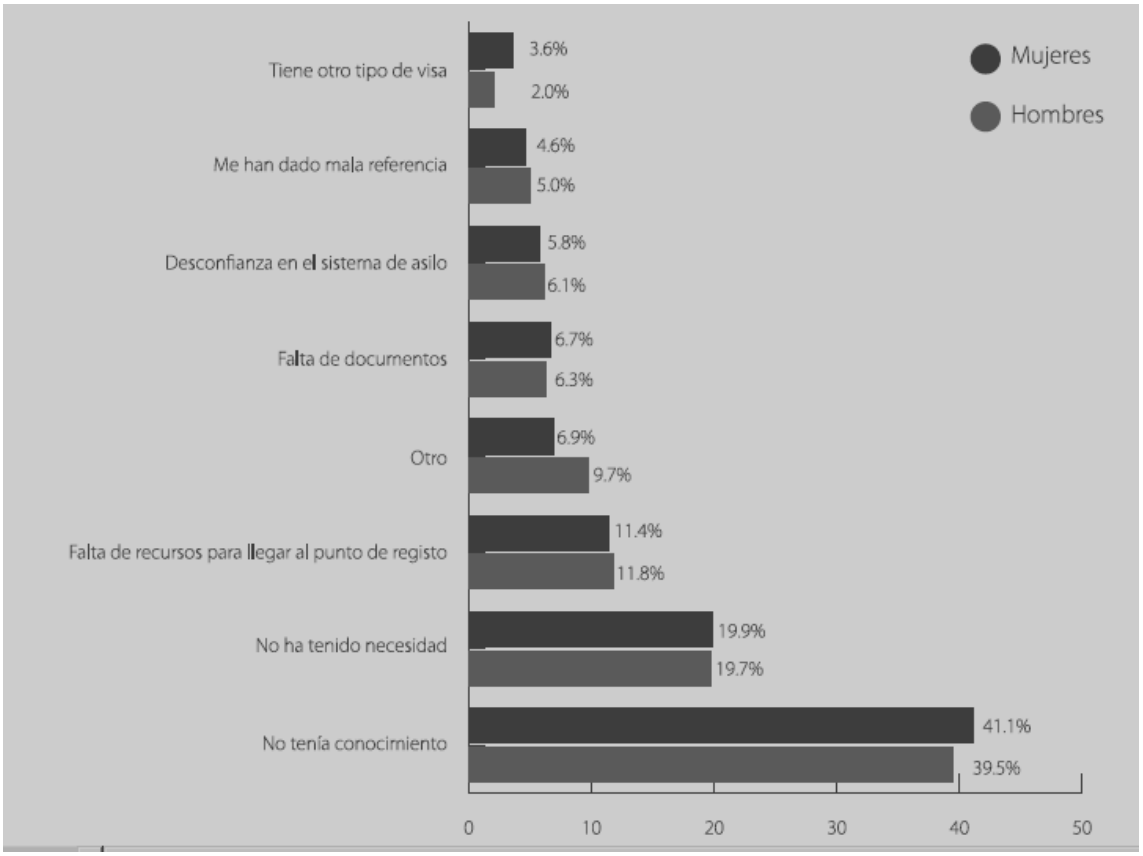
[172] Cfr. ACNUR, *La población colombiana en Necesidad de Protección Internacional residente en el Ecuador,* Quito, 2009, p. 10
[173] Ibid. p.38

En el siguiente gráfico se explican los motivos por los cuales las personas que están en necesidad de asilo, no lo solicitan. El 40% respondió que no lo hicieron debido a la falta de conocimiento del sistema de refugio y protección internacional. El 20% de los encuestados señaló no solicitó refugio porque no tuvo necesidad (en el porcentaje se incluyen personas con otros tipos de visa o documentos), el 12% mencionó por motivos económicos y el 7% debido a la falta de documentos colombianos.[174] Como se puede constatar, entre las respuestas, no se menciona como uno de los motivos para no solicitar refugio, la dificultad o trabas ocasionadas por autoridades ecuatorianas en la emisión de documentos, lo cual da a entender que el Estado sí está respetando este derecho. Sin embargo, los datos sugieren que hace falta que se difunda información acerca del refugio como por ejemplo, el procedimiento para obtenerlo, derechos y obligaciones.

Cabe destacar que el 6% señaló que no solicitó asilo por desconfianza en el sistema de asilo y el 5% por haber recibido una mala referencia del sistema de asilo. Estos últimos datos revelan que puede haber una percepción negativa del sistema, temor a ser registrados por una entidad del Estado, o decepción del sistema por la demora en dar una respuesta a solicitudes y no garantizar una protección efectiva, lo cual no significa que el Estado no esté poniendo trabas a la obtención de documentos de identificación.[175]

[174] Ibid. p.39
[175] Ibid. p.39

GRAFICO N° 3
MOTIVOS PARA NO SOLICITAR ASILO

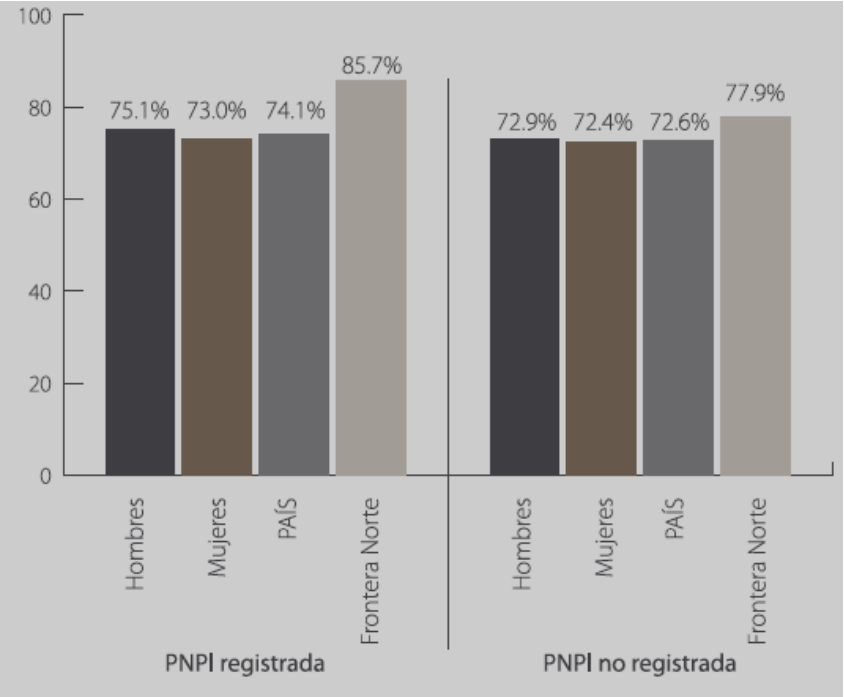


Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

En cuanto al derecho a la libertad de movimiento, la mayor parte de la población en necesidad de protección internacional señala que no ha viajado fuera del lugar de residencia actual. El porcentaje de personas registradas en el sistema de refugio que afirma que no se ha desplazado es del 74%, y los no registrados el 72,6%. Como se puede ver el siguiente gráfico, las personas que residen en la frontera norte (registradas y no registradas) se movilizan menos.[176]

[176] Ibid. p. 49

GRAFICO N° 4
POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN QUE NO SE HA DESPLAZADO EN EL ECUADOR DESDE SU LLEGADA

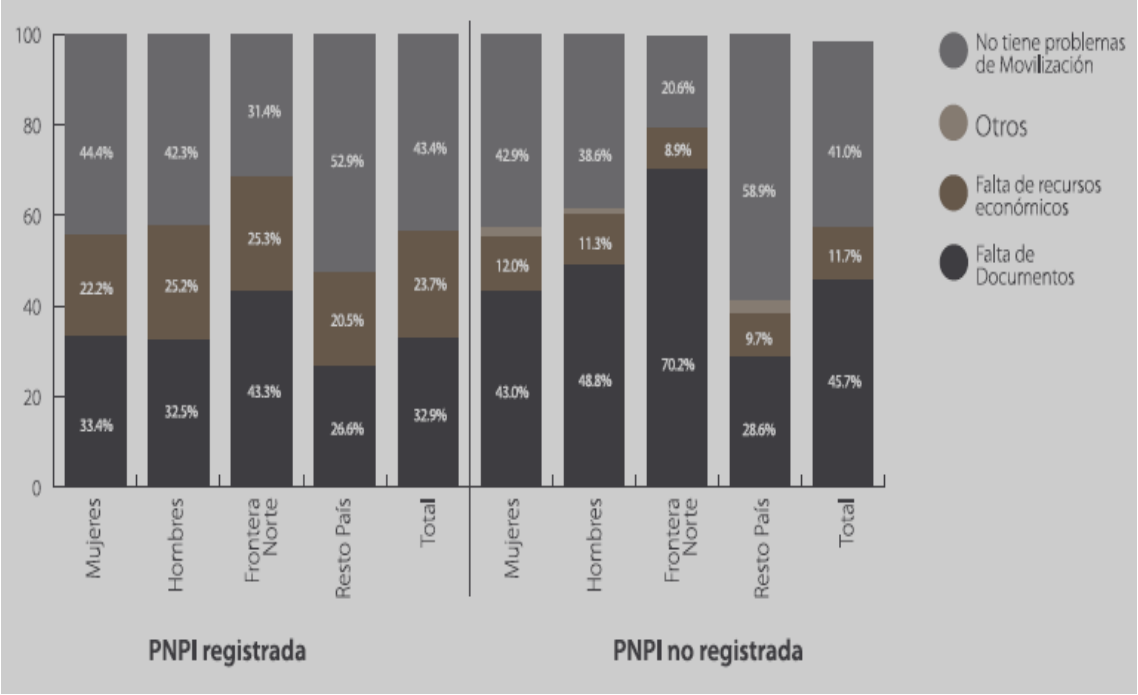


Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

Estos datos harían presumir que no se respeta el derecho a la libertad de circulación en el país, sin embargo cuando se investigaron las razones por las cuales no se han desplazado dentro del Ecuador, se desmiente esta idea. Se obtuvieron los siguientes datos: el 43% de la población registrada y el 41% de la no registrada, dijo que no tiene problemas para hacerlo. El 23,7% de los registrados y el 11.7% de los no registrados mencionó que no lo hace por falta de recursos económicos. Además, sólo el 23% de la población registrada y el 18% de la no registrada afirmaron que no querían desplazarse.[177] Las cifras presentadas muestran que en realidad que a pesar de que no la mayoría de los encuestados no se desplaza, no lo hace porque no tiene la necesidad, y no esencialmente por encuentra problemas de libertad de movimiento.

[177] Ibid. pp. 49, 50

GRAFICO N° 5
PROBLEMAS PARA DESPLAZARSE EN EL ECUADOR

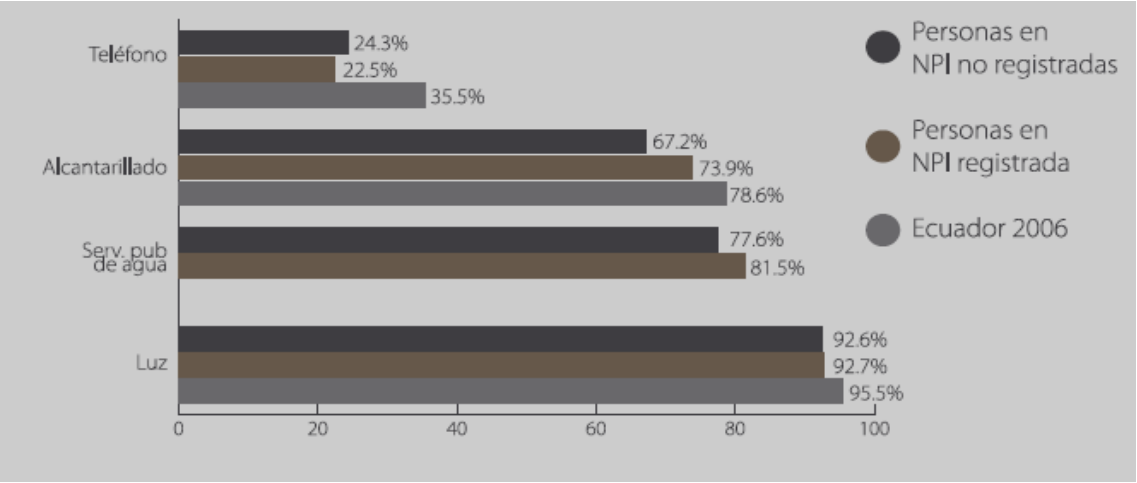


Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

Según el informe del ACNUR, las poblaciones en necesidad de protección internacional registrada y no registrada acceden a los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica, alcantarillado y servicio telefónico) más o menos en la misma proporción. En relación a la población ecuatoriana, los indicadores son menores pero la diferencia no es relevante, excepto en el acceso al servicio telefónico que es de 12 puntos.[178]

[178] Ibid. p. 47

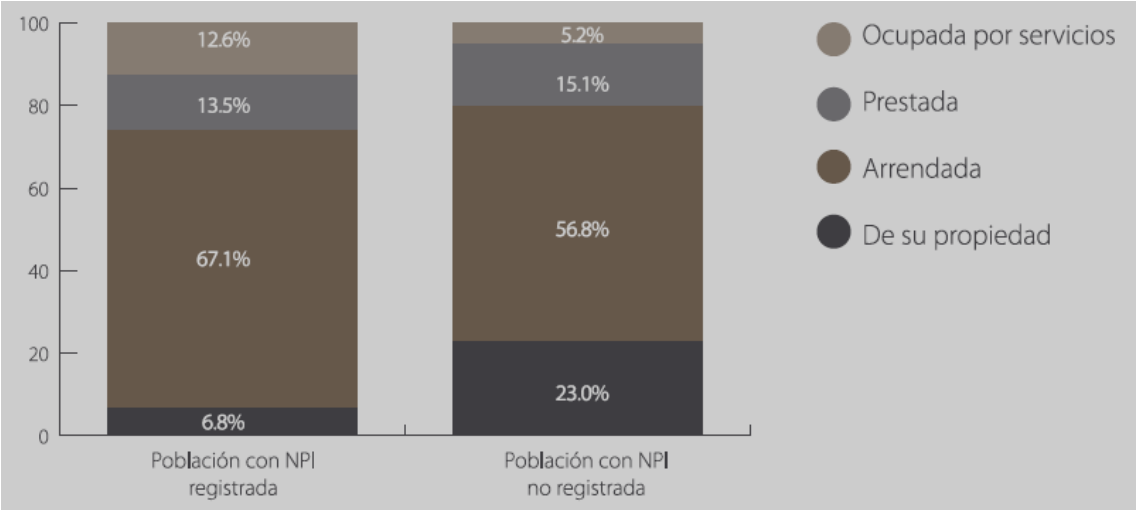
GRAFICO N°6
ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE LOS HOGARES



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

Otro de los derechos amparados en la Convención de Ginebra, es el acceso a la vivienda. En el informe realizado por el ACNUR, no hay datos sobre el número de personas que no tienen vivienda ni la calidad de la misma. Sin embargo, se proporcionan cifras sobre tipo de vivienda al que tiene acceso la población en necesidad de protección. En el gráfico que sigue se detalla esta información:

GRÁFICO N°7
TENENCIA DE VIVIENDA



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

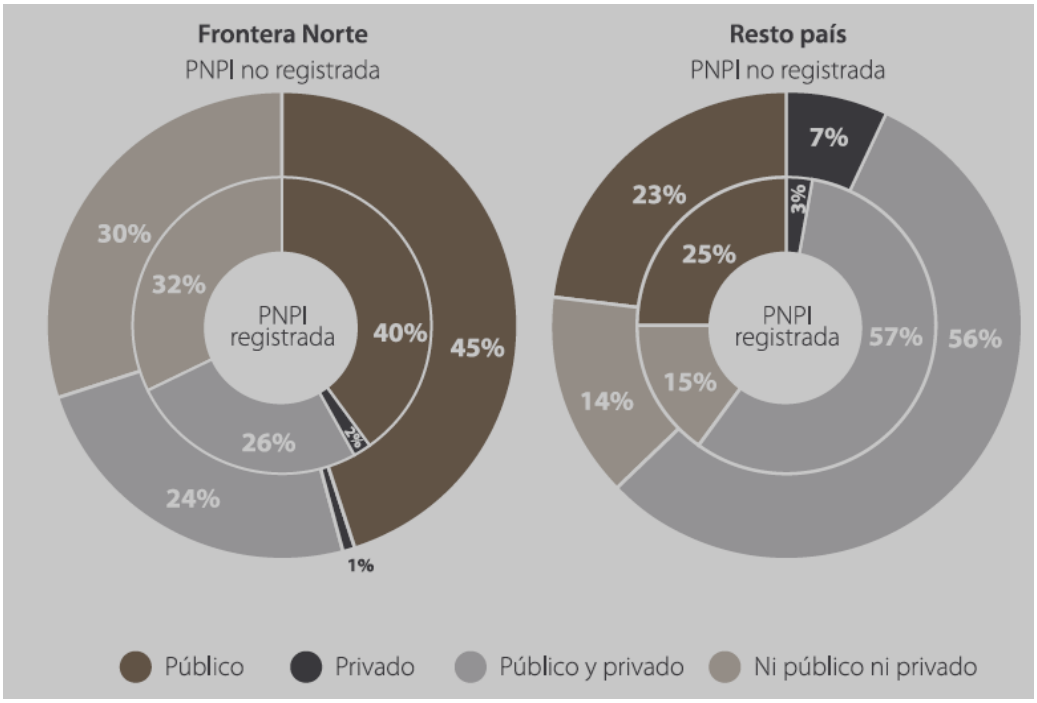
Como se puede observar en el gráfico, es muy bajo el porcentaje de personas que accede a vivienda propia, en el caso de los registrados es de sólo 7%, y el 23% de los no registrados. Estos datos sugieren que tanto la población registrada y no registrada en necesidad de protección, tiene dificultades para acceder a la vivienda.[179] No obstante, resultan más desalentadoras las cifras referentes al acceso al trabajo.

Al igual que muchos ecuatorianos, la población en necesidad de protección se ve limitada en el mercado laboral y se ve obligada a trabajar en el sector informal, lo cual les hace más propensos a la explotación y abuso. Los que acceden a un trabajo consideran que son discriminados porque reciben salarios inferiores a lo estipulado, y no gozan de beneficios sociales. El 21% de hombres encuestados no registrados estaba sin trabajo y el 24% en el caso de los registrados. De la población no registrada que trabaja, el 45% son empleados, el 40% lo hacen por cuenta propia y el 12.3% cuenta con trabajos ocasionales. En la población registrada, el 47,6% son empleados, el 38,8% trabajan por cuenta propia y el 17% lo hace ocasionalmente. Este es uno de los problemas más graves que afecta a la población colombiana ya que de éste de derivan otras dificultades como el acceso a la salud o vivienda debido a la poca o falta de ingresos económicos.[180]

En el campo de la salud, a pesar de que se reconoce el acceso gratuito para refugiados a los servicios del Ministerio de Salud Pública, la población en necesidad de protección reporta dificultades de acceso a estos servicios. El 15% de hogares entrevistados, afirmó que no existían servicios de salud en su lugar de residencia. Este problema se agudiza más en la zona de Frontera Norte, donde este porcentaje sube al 30%. La falta de documentación fue el principal motivo por el que la población no registrada declaró no tener acceso. En el caso de la población registrada, la principal razón fue la falta de recursos para cubrir los gastos de salud.[181]

[179] Ibid. p. 48
[180] Ibid. pp. 54,55
[181] Ibid. p.56

GRÁFICO N°8
EXISTENCIA DE SERVICIOS EN LUGARES QUE HABITA LA POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN



Fuente: ACNUR
Elaboración: ACNUR

Sólo el 24% de los hogares que residen en la frontera norte indicó que en sus comunidades existen servicios públicos y privados, y en el resto del país este porcentaje sube al 56%.[182]

3.1.2. Principios de protección internacional

El régimen internacional de protección a refugiados se creó como iniciativa de las Naciones Unidas y responde a un sistema formado por Estados soberanos. Esta normativa internacional gira en torno a la protección de personas que han visto que su vida o libertad están amenazadas a causa de violencia, persecución por motivos religiosos, políticos, raciales, entre otros. Este marco normativo protege a personas que se encuentren en una situación particular con características específicas: el hecho de ser extranjero que ha

[182] Id.

huido de su país de origen y el hecho de encontrarse fuera de su país propio sin la protección formal derivada de ser nacional de un Estado determinado.[183]

Como consecuencia de la falta de voluntad o capacidad de los Estados para proteger los derechos humanos, se han establecido principios universales de protección internacional a personas que se encuentren en las situaciones descritas en el párrafo anterior. Uno de los principios más fundamentales de los derechos de los refugiados es el de no devolución. Significa la protección contra la expulsión o formas de devolución a lugares en donde la vida o libertad de un refugiado estén en peligro. Otros instrumentos también incorporan a este significado la prohibición de la tortura, trato o penas crueles y el envío de personas a países en donde pueden ser sometidas a dichos tratos. [184]

Con este principio, no solo las personas que se encuentran bajo la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 se benefician, sino también aquellas cubiertas por la definición regional establecida en la Declaración de Cartagena.[185] Además, las personas que aún cumpliendo con el concepto de refugiado, no han sido reconocidas como tales y a quienes no se les ha otorgado el estatus de refugiado, están protegidas por el principio de no devolución.[186]

Otro de los principios de protección internacional es el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, según lo estipula el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo en la declaración sobre el Asilo territorial adoptada por la Asamblea General en la resolución 2312 de 1967 se establece que las personas que tengan justificación para ampararse bajo el artículo 14 (de la Declaración de Derechos Humanos) y aquellas que luchan contra el colonialismo pueden acogerse a este principio.[187] Según la nota sobre protección internacional de la ONU, el asilo tiene dos funciones específicas: crear un marco para la protección internacional de personas cuya seguridad

[183] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián*, El refugio colombiano en el Ecuador en el Período 2000 – 2007: Debilidad Institucional Y Políticas Públicas,* Flacso Ecuador, Quito, 2008, p. 38
[184] Cfr. ONU, *Nota sobre protección internacional*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0740.pdf, p. 12, Acceso: 15 de mayo de 2010, 13:31
[185] Cfr. THE REFUGEE LAW READER, *Principio de No devolución,* http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=99, Acceso: 15 de mayo de 2010, 13:25
[186] Id.
[187] Cfr. ONU, D*eclaración sobre el asilo territorial,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0009.pdf, p. 1, Acceso: 15 de mayo de 2010, 13:46

corre peligro y asegurar la aplicación de soluciones duraderas como la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento.[188]

El derecho de asilo incluye una serie de principios o términos que han sido objeto de atención especial entre los cuales se encuentra el de no devolución, mencionado anteriormente. Este derecho también implica que los solicitantes de asilo tengan acceso a procedimientos justos para la evaluación de sus solicitudes.[189]

Otro principio de protección internacional es la integridad física y moral, derecho que figura en instrumentos universales y regionales de derechos humanos y que es considerado como la esencia de la protección de los refugiados.[190]

Teniendo en cuenta que los solicitantes de asilo y refugiados son objeto de discriminación en varios países y de diferentes maneras, los autores del proyecto de la Convención de 1951 han establecido el principio de no discriminación como uno de los principios fundamentales en materia de protección internacional de refugiados. Es así como el artículo 3 de la Convención en el cual se enuncia este principio no puede suspenderse.[191]

La libertad de circulación, el derecho de repatriación, el trato preferente a mujeres y niños, y la unidad de la familia también son principios que se incluyen en el marco de protección internacional.[192]

En la práctica parte de estos principios son vulnerados, por ejemplo el de no devolución y no discriminación. Es necesario tener en cuenta que la expulsión de un refugiado o solicitante de refugio del país receptor va en contra del objetivo principal de la protección que es su defensa contra la persecución, defensa de la vida e integridad de la persona. En el Ecuador, a partir del 1 de mayo de 2004, fecha en la que entró en vigencia la exigencia del pasado judicial particularmente a ciudadanos colombianos que ingresen al Ecuador, se

[188] Ibid. p. 2
[189] Ibid. p. 3
[190] Ibid. p.7
[191] Ibid. pp.7,8
[192] Ibid. pp. 8,9,10

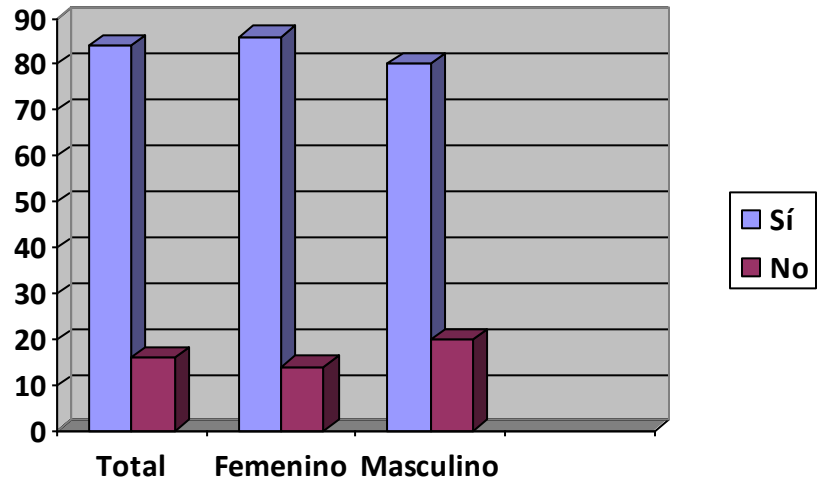
ha violado este principio. A pesar de que luego se especificó que los refugiados no necesitan este documento para entrar al Ecuador, nada se dijo acerca de los solicitantes de refugio, quienes por razones económicas y políticas no están en posibilidad de obtenerlo. Estas decisiones, a más de violar el principio de presunción de inocencia, constituyen una devolución indirecta en el caso de los solicitantes de refugio e irrespeto a la normativa internacional y nacional.[193]

En una investigación realizada por el Servicio Jesuita a Refugiados entre los años 2001 y 2004, reveló sólo el 35% de las personas encuestadas en situación de refugio que han sido detenidas, contaron con un proceso legal, el 8% de los núcleos familiares indicó que uno de sus integrantes ha sido deportado a Colombia, y el 20% declaró que ha sufrido amenazas de deportación especialmente por parte de autoridades migratorias y policiales.[194] Estos datos revelan una violación al principio de no-devolución y al derecho a acceder a tribunales de justicia.

Los datos que revela el siguiente gráfico muestran también que hay una grave violación de los derechos humanos y a los mencionados en la Convención de Ginebra de 1951, como el derecho a ser provistos de documentos de identificación, y a brindar facilidades para una vida digna. El 16% de los núcleos familiares ha enfrentado la confiscación o destrucción de los documentos de uno de sus miembros. El 63% de ellos señaló como responsable a la Policía Nacional o de Migración, el 13% a la Cancillería, el 6% a un abogado, y el 6% a un fiscal.[195] Está claro que se trata de una actuación arbitraria por parte de instituciones que refleja la falta de conocimiento acerca de la problemática de refugio en el país.

[193] Cfr. INREDH, *El Refugio en Ecuador,* http://www.inredh.org/descargas/refugio/refugio.pdf, p. 124,125, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:04
[194] Cfr. SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS ECUADOR, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, Quito, 2006, p.61
[195] Ibid. p. 62

GRAFICO N° 9
¿LOS DOCUMENTOS DE ALGÚN MIEMBRO DEL NÚCLEO FAMILIAR HAN SIDO QUITADOS O DESTRUIDOS EN ECUADOR?

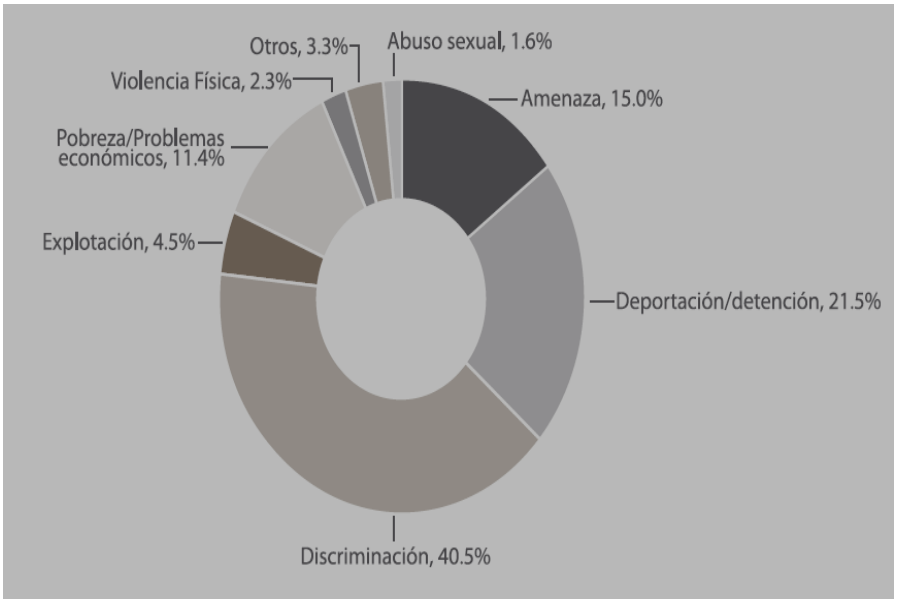


Fuente: Servicio Jesuita a Refugiados
Elaboración: Servicio Jesuita a Refugiados

Como se dijo con anterioridad, uno de los principios de protección internacional es la no discriminación. En la práctica, este derecho parece ser vulnerado como lo muestran los siguientes datos. Según el 41% de la población en necesidad de protección, el principal problema que enfrenta en el Ecuador es la discriminación, seguido por la detención/deportación con el 21,5%, luego las amenazas con el 15% y la pobreza y problemas económicos con el 11,4%.[196]

[196] Ibid. p.48

GRAFICO N°10
PROBLEMAS QUE ENFRENTAN EN EL ECUADOR



Fuente: Servicio Jesuita a Refugiados
Elaboración: Servicio Jesuita a Refugiados

3.1.3. La responsabilidad de los refugiados

La Convención de Ginebra de 1951 dedica un solo artículo a las obligaciones de los refugiados. El artículo dos establece que todo refugiado tiene deberes con el país en donde se encuentra y de forma especial tiene la obligación de acatar sus leyes, reglamentos y las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.[197]

El Decreto 3301 o reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951, es más específico en cuanto a las responsabilidades que tienen los refugiados que viven en el país. En el artículo 27 se reconoce que los refugiados gozan de los mismos derechos que la Constitución, las leyes nacionales y la Convención de Ginebra prevén para los extranjeros. Sin embargo, también tienen obligaciones como comprometerse a respetar la Constitución y las leyes de la República. Los únicos derechos que no se les reconoce son los políticos; no pueden intervenir

[197] Cfr. ACNUR, *Convención sobre el estatuto de los refugiados* , http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf, p.3, Acceso: 15 de mayo de 2010, 14:45

en asuntos políticos o relacionados que involucren la seguridad nacional o intereses internos y externos de ecuatorianos.[198]

En el artículo 29 del decreto, está estipulado que los refugiados tienen la obligación de renovar su visa de refugiado y documento de identificación cada año ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, toda vez que un refugiado se desplace fuera de los límites del territorio nacional, debe notificar este hecho a la Cancillería a su regreso, con el fin de que se lleve un registro personal y actualizado de sus desplazamientos.[199]

En el artículo 31, se establece que las personas que tengan el estatus de refugiado tendrán facilidades para obtener una visa de residencia definitiva y naturalización.[200] Finalmente el artículo 32 indica que los refugiados pueden acudir a organismos públicos, privados o a oficinas del ACNUR para recibir asistencia y ayuda económica durante el tiempo de permanencia en el país.[201]

Para verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los refugiados colombianos en el Ecuador, se pueden tomar como referencia el número de colombianos que han sido detenidos por delinquir. Con los datos que se presentan a continuación, no se pretende caer en percepciones xenofóbicas o calificativos discriminantes, sino tener una idea acerca de los casos de irrespeto a la Constitución por parte de refugiados de los que se tiene conocimiento. Según la Dirección Nacional de la Policía Nacional, en el período de enero a diciembre de 2009, de las 803 personas detenidas, 560 fueron colombianos, es decir el 69,74%, 113 peruanos y 22 cubanos. Los delitos más comunes cometidos por colombianos están la estafa, asalto a personas, asesinatos, robos, tenencia ilegal de armas y homicidios. En el primer semestre de 2010, hubo 406 extranjeros infractores, de los cuales 290, es decir el 71.42% son de nacionalidad colombiana, 47 peruanos y 20 cubanos. Sin embargo, si se compara con los detenidos ecuatorianos en el 2009 (18.514) y

[198] Cfr. ACNUR, *Decreto n. 330 del 6 mayo 1992*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf, p.5, Acceso: 18 de mayo de 2010, 15:13
[199] Id.
[200] Id.
[201] Ibid. p.32

hasta julio de 2010 (9.964), el porcentaje de colombianos que han cometido delitos es sólo de aproximadamente el 3%.[202]

3.2. El marco normativo de refugio y sus limitaciones

El sistema normativo ecuatoriano de protección a refugiados es considerado como el más amplio de la región tanto por organismos internacionales como por ONGs. El Ecuador ha sido galardonado a nivel internacional por ser un país modelo en el tratamiento de refugiados especialmente por la manera en que se está llevando la problemática de refugio, la forma como se toman decisiones y los criterios que se toman en cuenta para determinar el estatus de refugio.[203]

Según Gonzalo González, el Ecuador ha creado una cátedra y jurisprudencia en el Derecho Internacional de refugiados que están siendo tomados en cuenta y adoptados por otros países. Se ha ampliado la visión tradicional dentro del campo de los derechos humanos según la cual quienes violaban los derechos humanos eran exclusivamente los Estados como sujetos del Derecho Internacional, ahora se considera a cualquier sujeto que pueda requerir protección como persona susceptible de solicitar refugio, sin importar de quien venga la persecución.[204]

Sin quitarle importancia a estos logros reflejados en el sistema nacional de refugio, es importante decir que la mayoría de ellos se ha limitado a la ayuda jurídica, y se ha dejado a un lado el otro eje que forma parte de la protección, que es la integración y el acceso a condiciones de vida dignas.

El sistema nacional de refugio no es el único que tiene falencias sino también existen limitaciones dentro del régimen internacional de protección a refugiados en lo que se refiere la ausencia de un sistema de sanciones para aquellos Estados que habiéndose comprometido con la suscripción de

[202] Cfr. EL MERCURIO, *De 1300 extranjeros detenidos por delinquir, 800 son colombianos*, http://www.elmercurio.com.ec/246394-de-1300-extranjeros-detenidos-por-delinquir-800-son-colombianos.html, Acceso: 5 de octubre de 2010, 17:38
[203] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián*, El refugio colombiano en el Ecuador en el Período 2000 – 2007: Debilidad Institucional Y Políticas Públicas,* Flacso Ecuador, Quito, 2008, p. 43
[204] Id.

instrumentos de alcance internacional y vinculante, no cumplen con las disposiciones.[205]

3.2.1. Limitaciones del marco normativo de refugio

Si bien es cierto que los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador en materia de refugio, constituyen un importante referente jurídico sobre los cuales se basa la legislación nacional, cabe recalcar que se han distinguido falencias y debilidades al momento de su aplicación.[206]

A pesar de que en ellos se establecen criterios claros para la determinación del estatus de refugiado, sus derechos y obligaciones, al final son los gobiernos los que determinan sus propios sistemas legales y determinan los procedimientos de elegibilidad y condición legal.[207] Esta afirmación está expresada en el capítulo II, artículo 12 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados: *"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"*[208] Es decir, los Estados pueden establecer limitaciones o condiciones de ingreso a extranjeros en el territorio que incluso pueden ser contrarias a los instrumentos internacionales.

Por otro lado, ninguno de los instrumentos vinculantes en sus artículos establece mecanismos de sanción o reclamo en caso de que los Estados incumplan las disposiciones. Tampoco se prevén estipulaciones para que las personas puedan denunciar el incumplimiento de sus derechos. Además, en el caso de que hubieran, no existe un ente internacional que se encargue de hacer cumplir los compromisos adquiridos por los Estados.[209] Es importante señalar que el ACNUR fue creado en 1950 pero su accionar se limita a proporcionar protección a refugiados, ayudar a los gobiernos y organizaciones a facilitar la repatriación voluntaria o su asimilación en nuevas comunidades. Además de:

> *(…) asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los de los derechos de los refugiados, movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los refugiados, y fomentar en sus países de origen*

[205] Ibid. pp.45,46
[206] Ibid. pp. 39,40
[207] Ibid. p.40
[208] Cfr. ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Quito, 2008, p. 5
[209] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, Op. cit, 44

condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados.[210]

Las limitaciones mencionadas anteriormente sustentan la idea de que los Estados, al ser signatarios de estos instrumentos internacionales, se comprometen solo de forma moral y no legal. Sin embargo, esto no sucede a nivel regional ya que su cumplimiento está supeditado a la jurisdicción de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entes que garantizan que las personas puedan presentar denuncias o quejas en caso de que se viole la Convención de 1951. Esta es una ventaja porque los Estados asumen de manera formal sus obligaciones.[211]

A estas limitaciones que tienen que ver esencialmente con la normativa internacional de refugio, se suman las relacionadas al marco jurídico interno. Como se dijo en el capítulo anterior el Ecuador cuenta con un sistema conformado por instrumentos débiles que pueden ser derogados en cualquier momento, y que se remontan de varias décadas atrás. Esto no va en consonancia con los avances en materia de protección internacional que tienden a ampliar el concepto de refugiado.[212]

3.2.2. Limitaciones para la aplicación de normas nacionales e internacionales de refugio.

A más de las limitaciones mencionadas anteriormente, hay que recordar también que en el caso del Ecuador la problemática de refugio no existe una institucionalidad pública sólida y eficiente para la adopción de políticas públicas en tema de migración y refugio. Además, es necesaria la creación de un organismo que se contribuya a una gestión eficiente de los flujos migratorios para que mediante éste se supere la falta de coordinación y comunicación entre las instituciones públicas y de la sociedad civil, y organismos internacionales que trabajan en beneficio de los refugiados.[213]

Adicionalmente, es importante mencionar que en muchos casos la política de Estado en materia de refugio ha sido condicionada por el contexto

[210] Cfr. ACNUR, *El mandato del ACNUR*, http://www.acnur.org/index.php?id_,Acceso: 9 de mayo de 2010 15:35, p. 25
[211] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, Quito, 2008, p.41
[212] Ibid. p.44
[213] Cfr. SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS ECUADOR, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, Quito, 2006, p.151

generado por la tensión binacional entre Colombia y Ecuador. El sistema institucional de refugio refleja una serie de discrepancias entre las diferentes instituciones estatales, no gubernamentales y entidades de la sociedad civil, las cuales como se dijo anteriormente, no trabajan de forma conjunta y no han logrado elaborar políticas integrales, estables y duraderas.[214] Por ejemplo, durante algún tiempo las personas que una vez que obtenían la identificación de refugiados tenían dificultades ya que el número en la visa no tenía la misma cantidad de dígitos que la cédula ecuatoriana. Por lo tanto, cuando un empleador iba a inscribir al refugiado en el Seguro Social, el número de visa no era aceptado.[215]

Otro ejemplo que revela la falta de coordinación entre instituciones tiene que ver con la antigua disposición según la cual los solicitantes de refugio no tenían acceso al trabajo en Ecuador. Los funcionarios de la Dirección General de Refugiados trataron de derogar esta política en coordinación con el Ministerio de Trabajo sin embargo, no hubo la voluntad del mismo para solucionar el problema. Dada la situación, en una reunión sobre la regularización de la población colombiana en el Ecuador propuesta por el Gobierno, un representante del Ministerio de Trabajo mencionó que se estaba plantificando la creación de una nueva visa que les permita a los solicitantes trabajar pero según el funcionario, no había colaboración por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.[216] Este ejemplo muestra la falta de comunicación y coordinación entre las instituciones en la elaboración de planes y soluciones a problemas.

Otra de las limitaciones que dificulta la aplicación del marco jurídico nacional e internacional de refugio, es la poco o nula información que se difunde acerca de los derechos y obligaciones de los refugiados. En ocasiones ni siquiera se conoce que existen mecanismos de protección a inmigrantes, y mucho menos los procedimientos para obtener el estatus de refugio. Quienes saben acerca de estos temas, se han enterado por medio de vías informales como amigos, familiares, entes colombianos, o personas cercanas a la Iglesia.

[214] Ibid. p. 46
[215] Cfr. SCHUSSLER, Stuart, *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito,* Ediciones Abya-Ayala, Quito, 2009, pp. 71,72
[216] Ibid. p.74

Hay otros casos en los que las personas temen acudir a instituciones estatales por miedo a ser localizadas por quienes les persiguen en Colombia.[217]

Cabe recalcar que la falta de información no solo proviene de la población colombiana, sino también se refleja en las mismas autoridades que trabajan en la frontera y con ecuatorianos. Esto representa un problema ya que por falta de conocimiento, se restringe el acceso a personas que pueden ser sujetos de protección internacional, las cuales pueden ser consideradas vistas como inmigrantes comunes y sometidos a sanciones y controles que les exponen a inseguridad y violencia.[218]

3.2.3. Soluciones durables de refugio

Uno de los objetivos del ACNUR incluye también la búsqueda de soluciones para la situación en que se encuentran los refugiados. Por ello, en el documento de las Naciones Unidas titulado "Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina" se plantean tres tipos de opciones para hacer frente a la problemática del refugio. Estas son: la repatriación voluntaria, integración local, y reasentamiento.[219]

La repatriación voluntaria es el fin último de la protección internacional. Se trata de la solución ideal al problema de los refugiados ya que consiste en la reincorporación a su propia comunidad y acogerse a la protección de su país de origen. Esta práctica, a más de ser una solución, es un derecho reconocido por la legislación y la práctica. También tienen derecho a ser informados de la situación por la que su país atraviesa a fin de que puedan decidir y optar por la repatriación.[220]

Para hacer efectivo este derecho, se coordinan mecanismos de repatriación constituidos por comisiones compuestas por representantes del país de origen, del país de asilo y del ACNUR. Uno de ellos consiste en visitas de grupos de refugiados a su país que les permite informarse de la situación

[217] Cfr. Diss. BALDA, Sebastián, *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*, Flacso Ecuador, Quito, 2008, p.47
[218] Id.
[219] Cfr. ONU, **"***Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina",* Guatemala, 1989, pp.21, 22
[220] Id.

actual por la que éste atraviesa. Cualquiera sea la forma de repatriación, debe llevarse a cabo bajo condiciones de dignidad y seguridad, y de ser posible y si es voluntad de los refugiados, al lugar de anterior residencia. Al momento de regreso de los repatriados, deben percibir las garantías de no discriminación y respeto de sus Derechos Humanos y bajo ninguna circunstancia deben ser sancionados o perjudicados por haber buscado refugio en otro país. Los representantes del ACNUR y del país de asilo tienen derecho a ser informados acerca de las operaciones de repatriación que se han llevado a cabo; su tarea no se limita a establecer los mecanismos necesarios para que los refugiados retornen a su país, sino también tienen que dar seguimiento después de su retorno.[221]

Con el fin de que el proceso de reintegración en el país de origen sea exitoso, es importante que se asegure que los repatriados van a verse efectivamente beneficiados de la protección nacional. Para ello, se les debe entregar documentos de identidad, hacer valer de manera formal los estudios realizados en el extranjero, y registrar a refugiados nacidos en el país de asilo.[222] Un caso exitoso de repatriación voluntaria es el de Afghanistán. El conflicto armado en este país que duró 14 años causó grandes desplazamientos de personas. En 1978, más de 6 millones de afganos huyeron a Irán y Pakistán. Las tropas soviéticas se retiraron de Afganistán en Febrero de 1989, sin embargo el régimen no cayó sino hasta abril de 1992. Dados estos cambios políticos, hasta mediados de 1992, alrededor de medio millón de afganos regresaron a su país. A finales de ese año, 1,2 millones de refugiados regresaron de Pakistán en camiones con sus posesiones.[223]

Para llevar a cabo el proceso de repatriación a Afganistán, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en conjunto con el ACNUR desplegaron docenas de personas y camiones al cruce de la frontera con Irán, lo cual permitió que los retornos tengan lugar 6 días por semana a un ritmo de 1.600 personas al día. Las personas que retornaron recibieron del ACNUR un paquete de reintegración sin alimentos, y 10 dólares para el viaje hasta sus aldeas. Además el Programa Mundial de Alimentos (WFP) entregó

[221] Ibid, p.23
[222] Id.
[223] Cfr. ACNUR, *Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs,* http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/ProtectingRefugees-FieldGuideforNGOs.pdf, p.64, Acceso: 4 de octubre de 2010, 15:13

10 kilos de trigo. La OIM, el WFP y UNICEF entregan alimentos, tiendas de campaña, cobertores, ropa, estufas y otros artículos a los 87.000 desplazados que viven en el campo Maslakh. Gracias a los programas de albergue de la OIM, se ha abastecido de 5 millones de ladrillos de adobe, se ha logrado la construcción de 1.000 albergues, la reparación de techos y renovación de 7.600 albergues.[224]

Otra solución de refugio consiste en la integración local. Los refugiados tienen derecho al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales, de la misma manera que los nacionales, sin que esto signifique que se conviertan en grupos privilegiados, como lo establece la Convención de 1951, en el artículo 17, *"el tratamiento favorable otorgado en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros".*[225] En la Declaración de Cartagena se recomienda que la integración de refugiados se lleve a cabo a través de la creación de empleo, teniendo cuidado de no desplazar la mano de obra nacional.[226]

Si bien es cierto que las dificultades económicas pueden ser limitaciones para la integración local de refugiados, estas se pueden superar al compartir responsabilidades y cargas entre los países involucrados, y con el respaldo de la comunidad internacional, tal como lo demuestra la experiencia de México. A principios de los 80', 200.000 guatemaltecos, la mayoría perteneciente a grupos indígenas, huyeron de la guerra civil. Muchos se desplazaron a México, en donde 46.000 de ellos fueron registrados oficialmente por el gobierno Mexicano. En un inicio, estuvieron asentados en campos ubicados en la frontera con Guatemala, pero después se los reubicó en lugares más seguros. Durante los años 90, se pavimentó el camino para que los refugiados regresen a su hogar, pero más de 27.000 mil permanecieron en México por voluntad propia. En 1999, el gobierno de México facilitó la aplicación de una política de integración local y con la ayuda del ACNUR y algunos países de la comunidad internacional, los refugiados recibieron terrenos, semillas e instrumentos de trabajo. En el 2003, 3.000 guatemaltecos

[224] Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Desarrollo de soluciones para los refugiados*, http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/refugee-protection/cache/offonce/lang/es/pid/614;jsessionid=0D18D28820BD408F5D6F4DD48D0359B6.worker01/cache/offonce/#2, Acceso: 4 de octubre de 2010, 13:23

[225] Cfr. ACNUR, C*onvención sobre el estatuto de los refugiados***,** http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf, Acceso: 9 de mayo de 2010, 0:55, p. 2

[226] ONU, Op. cit., p.23

recibieron documentos de naturalización. Este ha sido uno de los procesos de integración más exitosos en América Latina, ya que no solo se beneficiaron los refugiados guatemaltecos sino también México; en los estados de Campeche y Quintana Roo los refugiados, que constituyen el 9% de la población, son responsables del 12% de la producción agrícola.[227]

En cuanto al reasentamiento, los refugiados pueden establecerse en terceros países de forma permanente. A pesar de que esta práctica no ha constituido una solución así de relevante como la repatriación voluntaria, pueden darse casos en que personas requieran ser reasentadas por razones de protección o reunificación familiar.[228]

3.3. Integración de refugiados en el Ecuador

La tarea del Estado en cuanto a refugio no se limita a la protección legal. No basta con que un ciudadano colombiano obtenga documentos como el carné de solicitante de refugio o refugiado que avalen su condición, si al momento de tratar de ejercer sus derechos en la sociedad, se ve impedido debido a varias dificultades que encuentra en el proceso de integración, como la discriminación, xenofobia, rechazo por parte de autoridades estatales para acceder a servicios de salud y educación. Parte de la protección que un país receptor de flujos migratorios en necesidad de refugio debe garantizar tiene que ver con una buena integración local. A través de ella, los refugiados y desplazados tienen la oportunidad de ver sus derechos protegidos y de gozar de condiciones de vida dignas.

De hecho como se mencionó anteriormente una de las soluciones a la problemática de refugio es la integración local. Hay que tomar en cuenta que en el caso del Ecuador, esta sería la solución más acertada por la que se podría optar ya que como se evidencia en la actualidad, el conflicto interno colombiano está lejos de verse resuelto y debido a la violencia que genera, es poco probable que la población colombiana que se encuentra en territorio ecuatoriano desee regresar.

[227] ACNUR, *Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs,* op. cit. p. 74
[228] Id.

Es fundamental que se presenten datos en relación al acceso a la educación y fuentes de trabajo, y el nivel de discriminación que sufre la población refugiada colombiana en el Ecuador ya que esto permitirá de alguna manera evaluar la efectividad que han tenido las políticas, planes y proyectos del Estado para garantizar los derechos de los refugiados.

3.3.1. Acceso a la educación

Se han presentado serias dificultades para que personas extranjeras en especial aquellas que se encuentran en situación irregular puedan ejercer el derecho a la educación.

Según un estudio realizado por el Comité Pro-Refugiados con el auspicio del Consejo Noruego para Refugiados en el 2007, se registra que el 95,89% de la población colombiana en edad escolar, no se beneficia del sistema educativo ecuatoriano. De los 26.180 niños, niñas y adolescentes que están en edad escolar, sólo 1.077 estudian. Los principales problemas que impiden el acceso a la educación tienen que ver con la falta de recursos económicos y documentos, y discriminación. A esto se suma la falta de difusión de información acerca de los derechos de las personas extranjeras y refugiadas. En el campo de la educación, las autoridades educativas desconocen los acuerdos y convenios internacionales en materia de refugio y crean limitaciones porque cuando personas de nacionalidad colombiana acuden a ellas para inscribirse, estas argumentan que hay ausencia de cupos y principalmente que necesitan documentos en regla que certifiquen los estudios realizados en Colombia.[229]

De acuerdo al Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, las principales dificultades que la población colombiana enfrenta al momento de acceder al sistema educativo son:[230]

[229] Cfr. BENAVIDES, Gina, *Informe sombra al I Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, Quito, 2007, pp. 127,128
[230] Id.

Los bajos recursos económicos no permiten que los padres den a sus hijos la educación deseada, por lo tanto tienen que recurrir a escuelas públicas donde los cupos son limitados.[231]

Las diferencias de pensum y modos de evaluación del sistema educativo colombiano y ecuatoriano dificultan al momento de la ubicación de estudiantes en el grado respectivo.[232]

La falta de documentación por parte de los padres crea discriminación en el acceso a la educación. Además, se ha registrado maltrato físico y psicológico de estudiantes, profesores, autoridades e incluso padres de familia.[233]

Evaluar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el acceso de los refugiados a la educación es una tarea difícil porque no se tienen cifras oficiales del número total de niños y niñas colombianos que residen en el Ecuador y que se encuentran en edad escolar. Según una investigación realizada por el Servicio Jesuita a Refugiados en la ciudad de Quito, del 27,7% de los casos en que ninguna persona estaba estudiando en Colombia, hay un incremento del 64,7% de personas que no estudian en el Ecuador.[234]

La difícil situación económica de los refugiados impide el acceso a la educación porque no cuentan con los recursos necesarios para sostener los gastos que implica que los niños y niñas estudien (útiles escolares, transporte, uniformes). A más de esto existe temor por parte de colombianos porque creen que al acudir a instituciones educativas corren el riesgo de poner en riesgo le legalización de su situación.[235]

Uno de los obstáculos más comunes para el acceso al sistema educativo es la insistencia de las escuelas y colegios en la presentación de documentación de identidad y permanencia legal en el país, y papeles apostillados que demuestren el nivel de escolaridad para poder matricularse.

[231] Id.
[232] Id.
[233] Id.
[234] Cfr. HUEPA, Johanna, *Derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador*, http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/ninezadolescenciayjuventud/articulos/Huepa.pdf, p. 3, Acceso: 13 de mayo de 2010, 23:54
[235] Id.

En el estudio realizado por Susana Rodas llamado *"Líneas de Base sobre las condiciones de acceso, ubicación y permanencia en el sistema educativo de los niños/as y jóvenes en situación de refugio en las ciudades de Ibarra, Tulcán, Quito, Santo Domingo de los Colorados y San Lorenzo"* los docentes y directivos de las instituciones afirman con certeza que no se está negando cupos a nadie que tenga la documentación en orden que avale la permanencia legal en el país. Literalmente dicen: *"no negamos la matrícula a nadie que venga con sus certificados de estudio y todos los documentos que le acrediten su permanencia legal en el país*". A más de eso, afirmaban que *"en una actitud condescendiente frente a la situación de los niños extranjeros, se les otorga 15 días de plazo para la presentación de documentos".*[236] Estas actitudes violentan el derecho de educación de los refugiados porque van en contra de los principios establecidos en los instrumentos internacionales en materia de refugio. En muchas ocasiones las autoridades educativas les obligan a retornar al país para conseguir certificados; se conoce casos de personas que han regresado a Colombia para obtener documentos con el fin de tener acceso a la educación y han sido asesinados.[237]

Como se vio en capítulos anteriores, el acuerdo 455 del año 2006 regula el acceso al sistema educativo ecuatoriano de los refugiados en educación inicial, básica y bachillerato de la educación regular, especial y compensatoria. Sin embargo, este reglamento no ha sido aplicado por la falta de un instructivo. Además, cabe recalcar que la actual política educativa del país no ha establecido acciones efectivas para fortalecer el acceso a la educación de refugiados y prevenir la discriminación de los hijos/as de inmigrantes.

3.3.2. Nivel de discriminación

El derecho a la no discriminación está garantizado por la Constitución Política y es uno de los principios de protección internacional reconocidos de los refugiados. Sin embargo, la población colombiana afirma ser víctima de actitudes xenofóbicas y discriminatorias en su vida cotidiana. [238]

Según el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, los colombianos son discriminados por autoridades y personas comunes, y se los asocia con

[236] Ibid. p. 4
[237] Id.
[238] Cfr. BENAVIDES, Gina , op. cit. p.102

droga, delincuencia y prostitución. Esto dificulta los procesos de integración y convivencia.[239] A continuación se presenta un caso de discriminación a una refugiada:

> *Ingrid, colombiana de 32 años, residente en Ecuador desde hace siete, acudió a una comisaría a fines de abril para denunciar el robo de su teléfono celular y le respondieron que allí no recibían denuncias de colombianos, sino contra ellos, indicándole que fuera a otra instancia policial*[240]

Las prácticas discriminatorias han pasado de actitudes de exclusión a prácticas de agresión, lo cual determina un incremento de intolerancia. He aquí un ejemplo:

> *Un colombiano, VIH positivo, que trabajaba en Riobamba vendiendo empanadas fue agredido físicamente, por un grupo de cuatro personas, por ser colombiano y porque Colombia dio asilo a Gutiérrez, la agresión fue tan fuerte, que debió ser atendido en un hospital. Puso la denuncia, pero por temor decidió salir de esa ciudad y no volver.*[241]

Estas actitudes de rechazo parten de las percepciones que se han ido creando sobre los extranjeros. Un estudio realizado en el 2007 denominado "Presencia y percepciones de extranjeros en el Distrito Metropolitano de Quito y Políticas de Inmigración" indica que hay actitudes de aceptación y rechazo, siendo estas últimas tendientes a agudizarse. Esta investigación revela que se los quiteños prefieren a personas europeas y latinoamericanas excepto a peruanos y colombianos. En cuanto a estos últimos, la discriminación radica en que se los relacionan con las características mencionadas anteriormente y además por ser considerados más vivaces para diversas actividades, lo cual pone en desventaja a la población ecuatoriana.[242]

Las percepciones en relación a los colombianos tienen connotaciones de género y prejuicio moral, como se puede notar en las siguientes declaraciones de personas en general y de autoridades:

> *"En mi barrio se abrió un prostíbulo, las chicas que trabajaban ahí eran colombianas…se paraban todo el día exhibiéndose, con ropa muy provocativa" (informante del barrio del norte de Quito)*[243]

> *"Desde que llegaron los colombianos "se ve maricas como algo normal"*[244]

---

[239] Ibid. p. 103
[240] Cfr. ADITAL, *Xenofobia galopante en Ecuador*, http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=7816, Acceso: 14 de mayo de 2010, 22:59
[241] Cfr. BENAVIDES, Gina , op. cit. p.104
[242] Cfr. CHÁVEZ, Gardenia, BETANCOURT Zaida, *Presencia y percepciones de extranjeros/as en el Distrito Metropolitano de Quito y Políticas de Inmigración,* Quito, 2007, p. 72
[243] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 104
[244] Id.

La presencia de colombianos afecta negativamente primero en la seguridad porque los robos y la delincuencia en general se han incrementado y también en el empleo porque ellos ocupan muchos empleos que ocuparían los propios ecuatorianos (Policía)[245]

…más arriba en Santa Bárbara hay colombianos con droga y pistolas, han formado una especie de gheto en el que no podemos ya entrar los quiteños, el otro día se armó una bronca y se mataron unos narcotraficantes.(Declaración de una persona que vive en el sur de Quito)[246]

Estos imaginarios demuestran posturas intolerantes que se van regando por toda la población ecuatoriana y como se puede ver en el primer ejemplo, afectan la imagen de la mujer colombiana, su honra y seguridad. Esta situación ubica a la mujer en una situación de mayor vulnerabilidad respecto al hombre y los procesos de integración social y laboral se dificultan.

El rol de los medios de comunicación ha contribuido en la construcción de estas percepciones. Se ha creado la imagen de que las bandas de delincuentes que operan en el Ecuador son siempre lideradas por colombianos. Es común haber escuchado en los noticieros "delincuentes con acento colombiano".[247]

El Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, el ACNUR y otros organismos realizaron un estudio denominado Paradigmas del Refugio en Quito en el período 2000 y 2004, en el cual se señala que la población colombiana que habita en Ecuador tiene dificultades para tener una buena relación con los ecuatorianos y más aún para integrarse a la sociedad. Además, se revela que el 24% de los colombianos sienten que no confían en ellos, el 64,3% señala que su nacionalidad es causa de rechazo al momento de encontrar un trabajo o acceder al estudio, y el 27,6% afirma haber sido víctima de discriminación y rechazo.[248]

Como se ha podido constatar a través de los ejemplos, existen claras concepciones de estigmatización y rechazo hacia la población colombiana que constituyen una violación al principio protección de internacional de no discriminación. Como se dijo en anteriores capítulos, en el año 2003 se exigió el pasado judicial exclusivamente a colombianos. Esta también es una actitud

[245] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 105
[246] Id.
[247] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 106
[248] Cfr. EXPLORED Archivo digital de noticias, *Ecuador: xenofobia contra colombianos*, http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-xenofobia-contra-colombianos-282873-282873.html, Acceso: 27 de enero de 2010, 12:31

discriminatoria por parte del mismo Estado, el cual debería ser el principal promotor de los derechos de los refugiados y desplazados.

Para atenuar el problema de la discriminación es necesario que se creen espacios de sensibilización e información en los cuales participen medios de comunicación, la sociedad civil, autoridades y funcionarios públicos ya que de esta manera se agilizarán los procesos de integración de colombianos a la sociedad ecuatoriana.

3.3.3. Acceso a fuentes de empleo

Los trabajadores colombianos generalmente trabajan como obreros, jornaleros y asistentes administrativos. Su campo laboral es limitado porque tienen dificultades para conseguir trabajos que estén de acuerdo a su formación profesional. Además, muchas veces los títulos obtenidos en Colombia no son reconocidos o para los colombianos que quieren postular para un puesto laboral (trabajo formal) es imposible que presenten documentos legales (tal es el caso de los refugiados que abandonaron su país y no pueden regresar).Los salarios y beneficios que perciben son básicos y están obligados a aceptar estas condiciones debido a la posibilidad de mantener una estadía legal.[249]

En lo que se refiere al acceso a la seguridad social, en marzo de 2006, existían 8.060 trabajadores extranjeros afiliados, número que representa el 0.6% del total de afiliados. En este porcentaje se incluyen en su mayoría ciudadanos colombianos, chilenos, cubanos, peruanos, españoles, surinameses y estadounidenses.[250]

Los trabajadores colombianos que laboran en el sector informal se dedican a actividades como la venta ambulante de ropa, comidas, artesanías, entre otras mercaderías. Este tipo de trabajo se pacta por medio de acuerdos verbales en los que se establecen salarios que van por debajo del mínimo legal, sin beneficios de ley y con horarios extensos, superiores a los que se establecen legalmente. El acceso a fuentes de trabajo es muy limitante. Por

[249] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 110
[250] Id.

ejemplo, en el campo de la construcción, colombianos y peruanos reciben un jornal que puede ir de 30 a 40 dólares por semana y está sujeto a la competencia del mercado laboral. Además, los jornaleros locales acusan a los colombianos de abaratar los costos de la mano de obra no calificada porque cobran menos y trabajan más.[251]

Según información proporcionada a INREDH, los colombianos que se dedican al comercio informal lo hacen sin permisos municipales, hecho que los expone ante la policía municipal que puede incautar su mercadería y corren el riesgo de ser detenidos para deportación. A más de esta dificultad, se enfrentan con comerciantes ecuatorianos por conflictos relacionados con clientela y competencia de precios.[252]

De acuerdo a un estudio de la Universidad Andina Simón Bolívar, en Esmeraldas personas colombianas trabajan en campamentos de empresas palmicultoras en pueblos como San Lorenzo, Borbón, Limones, y en comunidades de cantones del norte. Estas empresas estarían aprovechando la mano de obra barata y funcional porque así pagan salarios bajos y abaratan costos. [253]

Como se mencionó en el primer capítulo los niveles de educación de la población colombiana que vive en Ecuador son bajos. Sin embargo, hay personas que tienen niveles técnicos o superiores y no pueden acceder a trabajos que estén acordes a su instrucción. A continuación se presenta un caso relacionado a esta problemática:

> *Una mujer colombiana afro descendiente, señala que en Ecuador no puede conseguir empleo en su profesión, ella es enfermera. Para sobrevivir se dedica a realizar labores domésticas. Hace un mes aproximadamente se quedó sin empleo y realiza ocasionalmente lavado de ropa y limpieza de casas. Lo poco que gana le alcanza para poder sobrevivir, un sueldo de USD 100 mensuales. Fue a una entrevista para ver si le daban el empleo de cuidar a una persona, cuando ella asistió a la entrevista, le dijeron que no, ya que "personas negras no querían.*[254]

Para personas colombianas reconocidas o no como refugiadas resulta muy difícil conseguir un empleo en Ecuador, especialmente cuando se trata de mujeres y de afro descendientes. Frente a esta situación, el Estado debería impulsar la creación de una política sensible al género para prevenir

[251] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 111
[252] Id.
[253] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. p. 115
[254] Cfr. BENAVIDES, Gina, Op. cit. 116

discriminaciones y abusos en contra de mujeres trabajadoras extranjeras. También se deberían establecer medidas que garanticen el acceso a fuentes de empleo y diseñar políticas determinadas para grupos de atención vulnerable como mujeres, afro descendientes, y personas con bajos niveles de instrucción educativa.

4. ANÁLISIS

A partir del 2000, el tema de refugio ha adquirido importancia en el Ecuador ya que por primera vez el país comienza a receptar constantes solicitudes de refugio por parte de colombianos, que pasaron de 475 en el año 2000 a 30.381 en el 2009. Estas cifras están directamente relacionadas con el incremento de la violencia generada a causa del conflicto interno colombiano y la aplicación de políticas internas como el Plan Colombia. Frente a esta situación, el Ecuador ha adoptado distintas respuestas de tipo restrictivo y abierto que han estado estrechamente relacionadas con el nivel de intensidad del conflicto y las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

Si bien es cierto que al inicio de este fenómeno migratorio, el país optó por políticas cerradas que incluso violaban las cláusulas de instrumentos internacionales en materia de refugio como la Convención de Ginebra de 1951, es necesario reconocer que hoy en día se han dado avances progresivos que colocan al sistema de refugio del Ecuador como un modelo a seguir a nivel internacional.

Cabe recalcar que el ACNUR ha sido parte fundamental en estos avances, y es el actor que más ha influido en la adopción de políticas, planes, programas y proyectos por parte del Ecuador. Desde la llegada del ACNUR al país, las respuestas del Ecuador frente al refugio tendieron a ser más humanitarias y abiertas. Es importante decir que el presupuesto del ACNUR en Ecuador en el año 2006 fue de 2’164.766 y pasó a 5’680.088 para el año 2009, estos datos reflejan el gran apoyo financiero que este organismo internacional ha estado dando al Ecuador. Como consecuencia de estos altos presupuestos que maneja el ACNUR para operar en el país, la Dirección General de Refugiados se ha encontrado en una directa relación de dependencia con esta

organización por lo que se ha hecho difícil la toma de decisiones contrarias a las que propone el ACNUR.

Hasta abril de 2010, el número de refugiados colombianos en el Ecuador llegó a 51.555, es decir el 98,4% del total de refugiados extranjeros que vive en el país y que llega a 52.377. En el año 1999, el número de colombianos refugiados en el Ecuador era 140. Este gran incremento en los últimos 10 años ha traído como consecuencia que el Ecuador adquiera más compromisos internacionales y elabore planes y políticas que les permitan el acceso a servicios básicos.

Es necesario mencionar que tomando en cuenta la Convención de Ginebra de 1951, y la Declaración de Cartagena, un refugiado adquiere los derechos y obligaciones que le corresponden independientemente de si el Estado ha reconocido o no su condición. Las cifras que se mencionaron con en el párrafo anterior corresponden solo a refugiados que han obtenido oficialmente su carné, pero cabe preguntarse, ¿qué sucede con aquellos cuya solicitud fue negada, está pendiente o fue cancelada? En el período 2001-2008, el número de personas a quienes se negó la visa de refugio y cuya solicitud se archivó o está pendiente, supera el de quienes sí fueron reconocidos. A este grupo, hay que sumar a los colombianos que no constan en registros oficiales y que no han solicitado una visa, y que sin embargo se encuentran en situación de refugio. Lamentablemente no se tienen datos exactos acerca de estos grupos que están en necesidad de reconocimiento; no existe información oportuna, actualizada, completa y desagregada por área geográfica, lugar de residencia, sexo, edad, nivel de estudios, etc. y los pocos datos estadísticos que se tienen de esta población se encuentran dispersos. Por esta razón son más propensos a ser más invisibilizados, a sufrir de mayor exclusión y tener más dificultades para integrarse a la sociedad ecuatoriana, en comparación con los colombianos que han sido reconocidos como refugiados.

Son 13 los principales instrumentos de alcance internacional y regional que el Ecuador ha suscrito hasta la actualidad en materia de refugio, y a nivel nacional se han elaborado planes y reformas particularmente en cinco aéreas: derechos humanos, salud, maternidad gratuita, educación, y trabajo. Esto demuestra el alto nivel de voluntad del Ecuador frente a la problemática del

refugio. Además es necesario recalcar que los oficiales de elegibilidad que se encargan de analizar casos y determinar el estatus de refugio, utilizan procedimientos y criterios que se basan en tres principales instrumentos internacionales de protección a refugiados para realizar su trabajo que son la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, y la Declaración de Cartagena. Hay que recordar que estos son instrumentos considerados como referentes en materia de refugio y por lo tanto los Estados que los aplican a cabalidad, se encuentran dentro de un marco jurídico de refugio progresista.

Sin embargo, a pesar de que el Ecuador ha ratificado 11 instrumentos internacionales vinculantes en materia de refugio y a más de eso su marco de protección incluye a personas que se encuentran amparadas por la definición ampliada que establece la Declaración de Cartagena, en la práctica los refugiados tienen problemas para acceder al estudio ya que en el 2007, el 95,89% de la población colombiana en edad escolar, no se beneficia del sistema educativo ecuatoriano y de los 26.180 niños, niñas y adolescentes que están en edad escolar, sólo 1.077 estudian. El perfil de la población colombiana que vive en el Ecuador indica que el 93% tiene un nivel básico y medio de educación, este es uno de los factores que dificultan el acceso a fuentes de trabajo y contribuyen a que el nivel de desempleo de la población colombiana, que se encuentra en un 26,6% vaya en aumento. Otra de las dificultades que deben enfrentar los colombianos es la discriminación.

El Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, el ACNUR y otros organismos realizaron un estudio denominado Paradigmas del Refugio en Quito en el período 2000 y 2004, en el cual se señala que la población colombiana que habita en Ecuador tiene dificultades para tener una buena relación con los ecuatorianos y más aún para integrarse a la sociedad. Además, se revela que el 24% de los colombianos sienten que no confían en ellos, el 64,3% señala que su nacionalidad es causa de rechazo al momento de encontrar un trabajo o acceder al estudio, y el 27,6% afirma haber sido víctima de discriminación. Mientras más se ha detectado el aumento de la población colombiana en el país, se ha advertido un mayor nivel de temor y resistencia por parte de los ecuatorianos, que se ha traducido en prácticas de exclusión y agresión. Cabe recalcar que la discriminación proviene de diversos actores de la sociedad, y no solo de habitantes comunes; se perciben también actitudes

discriminatorias por parte de autoridades que trabajan en el campo de la educación, y laboral, entidades bancarias, y del registro civil. A pesar de que la población colombiana y ecuatoriana comparte ciertas similitudes culturales, no se ha visto avances para lograr una verdadera integración de los refugiados a la sociedad. Los habitantes del Ecuador no han estado acostumbrados a recibir grandes flujos migratorios como los que han ingresado a partir del 2000, y esto ha generado actitudes injustificadas en el diario vivir de colombianos. Se ha avanzado mucho en el reconocimiento legal de refugiados, sin embargo, los datos que revelan el nivel de discriminación de los ecuatorianos sugieren que también se debe trabajar en cuanto a políticas de reinserción e integración ya que de poco serviría la tenencia del carné de refugiado si no se ha garantizado el cumplimiento y goce de derechos.

Los datos citados anteriormente en cuanto a discriminación, y acceso al trabajo y educación demuestran que el sistema ecuatoriano de refugio tiene falencias al momento de establecer mecanismos para llegar a la solución que hoy en día considero es la más acertada frente a la problemática de refugio: la integración local. Sin embargo, en lo que se refiere a protección legal, se puede afirmar que el Ecuador ha resuelto efectivamente la situación jurídica de hasta el momento 51.555 refugiados colombianos.

Al analizar la situación y sistema de refugio en el Ecuador, se puede comprobar que las premisas de la teoría de la interdependencia se cumplen. Se puede constatar que las políticas gubernamentales y decisiones que el país ha adoptado en cuanto a refugio, no han sido tomadas unilateralmente, sino que para ello han participado varios actores nacionales e internacionales y se ha tomado en cuenta factores externos que las han condicionado. La política de refugio que el Ecuador tiene en la actualidad no solo se ha establecido basándose en intereses propios, sino en coordinación con organizaciones internacionales como el ACNUR, actor que al ser un ente adscrito a las Naciones Unidas, tiene un alto poder de inferencia no solo en la elaboración de programas y planes en beneficio de los refugiados, sino en la posición del Ecuador en cuanto a la problemática de refugio. Por lo tanto, los autores de la teoría de la interdependencia Keohane y Nye aciertan al decir que ya no solo son los Estados los que dominan la política mundial, y que cada vez se hace

difícil para los actores de las relaciones internacionales la toma de decisiones independientes.

Sería inútil negar la mutua relación de dependencia que existe entre Colombia y Ecuador, y los múltiples efectos recíprocos que ambos países han experimentado y que se han derivado de varios factores como la toma de decisiones internas, situación política, conflictos, entre otros. Por ejemplo, a pesar de que el problema que tiene Colombia con la guerrilla atañe solo a ese país, sus efectos se han sentido en el Ecuador. Asimismo ciertas decisiones tomadas por Colombia para eliminar la guerrilla como las fumigaciones de plantaciones de coca, y la presencia de paramilitares colombianos en las fronteras ecuatorianas, provocaron que el Ecuador en respuesta de las mimas adopte medidas dirigidas específicamente a refugiados que viven el país como los controles migratorios, reforzamiento del control fronterizo y establecimiento del pasado judicial. Este es un ejemplo refleja las características propias de la interdependencia previamente definida como dependencia mutua relacionada a situaciones caracterizadas por efectos de costo recíproco entre actores del sistema internacional.

5. CONCLUSIONES

La hipótesis planteada al inicio de este trabajo se cumple parcialmente ya que los procedimientos y criterios adoptados por el Ecuador para conceder el estatus de refugio a ciudadanos colombianos sí garantizan su protección legal pero no constituyen un sistema de refugio que les garantiza su integración a la sociedad ecuatoriana ni el ejercicio pleno de derechos de educación, no discriminación y trabajo que se derivan de su condición, debido a las siguientes razones:

- El incremento del número de solicitantes de refugio en el Ecuador a partir del año 2000 está estrechamente vinculado con la intensificación del conflicto interno colombiano y la adopción de políticas como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y la lucha estadounidense contra el terrorismo. La adopción de medidas restrictivas y abiertas por parte de los gobiernos locales ha dependido del desarrollo del conflicto, su incidencia y repercusiones en el Ecuador.

- Ecuador ha sido receptor de los efectos del conflicto interno colombiano desde la década de los noventa a causa de las acciones de las FARC. El problema que vive Colombia y los casos de violaciones de los derechos humanos que éste ha venido generando ha ocasionado como principales consecuencias el refugio de colombianos especialmente en los países vecinos de la región como Venezuela, Perú y Ecuador, la presencia de grupos guerrilleros en territorio ecuatoriano y la vinculación de ecuatorianos en el narcotráfico, lavado de dinero y drogas. Frente a los efectos del problema que vive Colombia, cada Estado ha actuado unilateralmente para cuidar sus fronteras y atender a los desplazados. En el caso del Ecuador, la política se ha centrado en evitar que se esparzan las repercusiones del conflicto sobre actores locales dentro del territorio mediante la abstinencia de atacar a las guerrillas en el país y el impedimento de llevar a cabo incursiones en las zonas fronterizas para apoyar acciones de grupos conflictivos.

- El Ecuador ha ratificado instrumentos internacionales sobre protección a refugiados que a nivel internacional son considerados como referentes jurídicos, estos son la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo facultativo de 1967. Además, en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado se ha ampliado el marco de protección al considerar también a más de la definición de refugiado establecida en la Convención de Ginebra, la de la Declaración de Cartagena, instrumento que es considerado como un aporte de Latinoamérica al Derecho Internacional. Por lo tanto, el Ecuador no solo se ha limitado a proteger legalmente a refugiados colombianos mediante la ratificación de estos instrumentos sino que con la puesta en práctica de operaciones como el Registro Ampliado, se ha logrado resolver la situación jurídica de muchos colombianos que se encontraban en situación irregular.

- Se han detectado falencias en la aplicación tanto de los instrumentos internacionales que el Ecuador ha ratificado en materia de refugio como de la legislación nacional. En relación a la Convención de Ginebra y su Protocolo facultativo las principales debilidades son:

El hecho de que no establecen cláusulas de sanción en caso de incumplimiento de las disposiciones por parte de los Estados.

No hay ningún ente a nivel internacional que se encargue de verificar si los Estados que han suscrito los instrumentos internacionales de refugio están cumpliendo sus compromisos y de sancionar en caso de que no lo estén haciendo.

En el caso de le legislación nacional, se detectan las siguientes debilidades: el Decreto 3301, que es el principal instrumento nacional para la protección de refugiados, puede ser derogado en cualquier momento. Los instrumentos normativos nacionales son obsoletos porque fueron creados hace varias décadas y no responden a la situación actual de refugio.

- En lo referente a la protección de refugiados colombianos en el Ecuador, esta se ha limitado al campo de protección legal es decir a garantizar que las personas que necesitan refugio tenga acceso a un procedimiento para ser reconocidos como tales, y a la obtención de documentos de identificación como el carné de refugiados y el de solicitantes de refugio.

- El sistema de refugio ecuatoriano no ha garantizado de forma efectiva la integración local a la sociedad ecuatoriana ya que los refugiados han encontrado dificultades en el acceso a educación, trabajo y el derecho de no discriminación no ha sido respetado tanto por ecuatorianos en general como por parte de autoridades estatales, educativas, y públicas.

- Los obstáculos más comunes para el acceso al sistema educativo es la insistencia por parte de autoridades educativas en la presentación de documentos de identidad y certificados que demuestren el nivel de escolaridad, y la falta de recursos económicos para cubrir los gastos que implica estudiar.

- La sociedad civil ecuatoriana no ha estado acostumbrada a recibir grandes flujos de refugiados y demuestra actitudes de no aceptación y discriminación frente a la población colombiana. Los medios de

comunicación y la falta de información acerca de la problemática de refugio, derechos y deberes de los refugiados han contribuido a que se cree percepciones erróneas de los colombianos y se los catalogue con calificativos negativos. La identidad de los refugiados se ha visto deformada debido a la puesta en escena particularmente de acciones delincuenciales en las cuales están involucrados colombianos y que llaman la atención de la población más que otras noticias. Consecuentemente, se han percibido prácticas discriminatorias por parte de la sociedad civil en función de su nacionalidad que han limitado el acceso a servicios básicos y se han ido en contra de los derechos fundamentales de los refugiados.

- El constante aumento del número de solicitantes de refugio colombianos ha generado nuevos retos al Estado ecuatoriano en lo que se refiere a la generación de nuevas demandas de integración y acceso al trabajo educación, y salud. Por esta razón, el Ecuador ya ha implementado planes en el área de educación, salud, trabajo, derechos humanos y maternidad gratuita con el fin de garantizar a la población colombiano el pleno goce de sus derechos.

- La teoría de la interdependencia constituye un referente para entender las problemáticas que giran en torno a la situación de refugio que el Ecuador está experimentando en la actualidad. Los efectos que el conflicto colombiano ha traído al Ecuador, la toma de decisiones, la política, programas y planes adoptados por los gobiernos ecuatorianos en cuanto a refugio, se pueden comprender mejor tomando en cuenta las características propias de la interdependencia compleja. La dependencia mutua ha ocasionado que los países de la región se vean directamente afectados por los problemas que enfrenta Colombia con grupos guerrilleros, los cuales tienen que dar soluciones frente a problemas como los grandes flujos migratorios de refugiados, la presencia de guerrilleros colombianos en las fronteras, entre otras. Ecuador no ha sido el único actor en el establecimiento de su política de refugio, sino ha habido la injerencia de actores del sistema internacional como el ACNUR, y Colombia, y entidades nacionales que trabajan en

beneficio de los refugiados como Servicio Jesuita a Refugiados, el Comité Pro-Refugiados, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, etc. Como lo dice la teoría, esto refleja la existencia de canales múltiples y nexos formales entre élites gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones transnacionales cuyas decisiones han transcendido las fronteras y han hecho más sensibles las políticas del Ecuador.

- Los refugiados son considerados como tales sin importar si han recibido el reconocimiento formal por parte del Estado, es decir independientemente si se les ha extendido o no el carné que avala su condición. En el Ecuador, no se tienen registros ni estadísticas precisas acerca del número de refugiados que no poseen visa y que están en necesidad de protección. En el período 2001-2008, el número de personas a quienes se negó la solicitud de refugio, archivó o fue catalogada como pendiente, es mayor al de quienes fueron reconocidos. Este grupo, sumado al número de colombianos que nunca han tenido contacto con las oficinas de la Dirección General de Refugiados o el ACNUR, se encuentran en un estado de invisibilización ya que están más propensos a no recibir ningún tipo de ayuda, por el hecho mismo de que no constan en registros oficiales ni existe información o datos estadísticos concretos acerca de ellos. Si bien es cierto que el hecho de tener el estatus de refugiado no constituye una garantía de protección, si les facilita el acceso a programas de ayuda humanitaria y deja abierta la posibilidad del reasentamiento.

- El Estado colombiano es el responsable directo del conflicto interno armado, y por ende del desplazamiento masivo de sus habitantes hacia el Ecuador y otros países vecinos que solicitan ayuda internacional. El Ecuador destina grandes recursos económicos de 100 millones de dólares anuales, de los cuales 40 millones se utilizan directamente en beneficio de los refugiados, mientras que Colombia sólo asigna 625.000 dólares al año. Además la presencia militar colombiana en las fronteras no es suficiente para evitar los daños producidos por grupos irregulares y el paso de guerrilleros a territorio ecuatoriano. Por lo tanto, no se ve que el gobierno colombiano esté asumiendo por completo la

responsabilidad de proteger y brindar ayuda a sus compatriotas que han huido a causa del conflicto, ni de tener asegurar un control militar efectivo en las fronteras. A los países vecinos de Colombia se les ha dejado toda la responsabilidad de atender a los refugiados, y al mismo tiempo deben hacer frente a propias crisis políticas, económicas y sociales.

6. RECOMENDACIONES

Tomando en cuenta las conclusiones mencionadas anteriormente, es necesario hacer las siguientes recomendaciones:

- La normativa nacional de refugio se encuentra dispersa entre decretos y planes que fácilmente podrían ser derogados y cuyo contenido reglamentario tiene menor jerarquía que las leyes, de ello surge la necesidad de crear un instrumento que tenga carácter de ley y cuya estructura contenga una compilación coherente de lo establecido en la legislación nacional existente y los principios de protección internacional derivados de los compromisos que el Ecuador ha adoptado en cuanto a refugio. Debería existir una ley de refugio, que a diferencia de los instrumentos nacionales existentes, por su misma naturaleza tiene una mayor jerarquía, es de carácter obligatorio y constituiría el referente normativo completo de refugio del Ecuador.

- El Ecuador cuenta con un amplio marco jurídico de protección a refugiados, y sin embargo en la práctica se ha evidenciado que hay un camino largo por recorrer para que éste se cumpla. De poco sirve que se tenga una lista amplia de instrumentos internacionales y nacionales de refugio si en la realidad estos no se ponen en práctica. Por ello, es necesario que las leyes de los refugiados sean claras y vayan más allá de ser simples normas que caigan en la categoría de ideales u objetivos abstractos. Las leyes en general deben ser elaboradas de manera concisa para que el pueblo sea capaz de aplicarlas. Una vez que se cuente con leyes claras, en el caso del refugio, la población receptora de flujos de refugiados y los refugiados mismos deberían en primer lugar conocer estos principios e internalizarlos para luego poder

ponerlos en práctica. Campañas informativas que lleguen a todo el país ayudarían mucho para que las leyes vinculadas al refugio se apliquen.

- El sistema ecuatoriano de refugio debe garantizar la protección plena de los refugiados, es decir, no solo debe enfocarse en la protección legal sino también en la integración local a la sociedad, para ello es necesario que se impulse el establecimiento de políticas laborales y educativas mediante las cuales se prevenga y sancione todo tipo de discriminación, abuso, explotación en contra de colombianos, que sean sensibles al género y que tomen en cuenta a grupos de atención prioritaria. Por ejemplo, como apoyo a las madres refugiadas que tienen hijos y por ello no pueden trabajar, se debería impulsar programas de guardería. Además, elaborar políticas dirigidas particularmente a niñas y adolescentes que se dedican a la prostitución que impongan sanciones a los establecimientos que las utilizan para su funcionamiento. Es importante que se coordinen acciones con los establecimientos educativos para una efectiva homologación de títulos y con la embajada y consulado de Colombia para que se facilite el otorgamiento de certificados, actas y demás documentos necesarios que se requieren para acceder al sistema de educación ecuatoriano.

- Es importante que los organismos internacionales, nacionales y el Estado también den especial atención a los refugiados no reconocidos. Para no excluirlos de los grupos de interés con los que trabaja en Estado y el ACNUR, en primer lugar es fundamental que se tengan cifras exactas acerca de cuántos son, sus condiciones de vida, su perfil, y ubicación, es decir realizar un censo que ayude a identificar las áreas de acción para la elaboración de planes, programas y proyectos en beneficio de todos los refugiados, reconocidos o no.

- Se debe crear espacios de sensibilización en los que se capacite e informe a funcionarios públicos, autoridades educativas, policía y a la sociedad civil acerca de la problemática del refugio en el Ecuador y los derechos y deberes de los refugiados, con el fin de facilitar procesos de integración intercultural y convivencia armónica. La falta de conocimiento y la desinformación son las principales causas que

fomentan la discriminación. Para eliminarla, se debería emprender campañas de información y concientización dirigidas a la población ecuatoriana para que se eliminen los estereotipos creados acerca de las personas en situación de refugio, utilizando medios de comunicación y líderes de opinión que alcancen grandes audiencias para que se pueda influenciar positivamente al debate público.

- Es necesario que establezca una ley de refugio ecuatoriana ya que de esta manera se podrá mantener una política duradera que no dependa del nivel de compromiso de los gobiernos de turno en la problemática de refugio ni de la intensidad del conflicto colombiano. Además esto permitirá que se dé un trato igualitario y justo a los interesados en obtener el estatus de refugio.

- La problemática de los refugiados colombianos atañe a los países involucrados: Colombia y Ecuador. Es por ello por lo que el Ecuador no solo debe ser el único que destine fondos para la protección de refugiados sino también Colombia. Por esta razón, se debería seguir insistiendo a Colombia para que asuma su responsabilidad frente a este tema. Los gobiernos ecuatoriano y colombiano deberían llegar a un acuerdo que fije una asignación presupuestaria determinada para los refugiados que viven en el país, la cual debería ser entregada año a año de forma directa. Además, es necesario que haya una mayor presencia colombiana militar y policial en la frontera y departamentos fronterizos que impida el esparcimiento y control de territorio de grupos armados.

- A nivel internacional se debería crear un organismo encargado de verificar que los Estados cumplan las disposiciones de los instrumentos de refugio que han suscrito y sancionar en caso de que se las violen. Esto permitirá que los Estados se sientan realmente comprometidos y la aplicación de estos instrumentos no dependa de su voluntad.

- El conflicto interno colombiano tiene graves repercusiones en la situación económica, política y la calidad de vida de las personas. Por

ello, la política del gobierno de Colombia debe basarse en la seguridad nacional desde un enfoque humano, es decir para que el Estado se defienda de los grupos armados insurgentes, debe al mismo tiempo garantizar los derechos y libertades fundamentales de los individuos sin transgredir los límites de Estado de derecho y del ordenamiento internacional. En la búsqueda de la seguridad nacional, debe estar inmersa una política de protección de los derechos humanos que tome en cuenta las recomendaciones que organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han presentado para mejorar la situación dramática que se vive en Colombia.

- La teoría de la dependencia mutua recomienda que dadas las circunstancias de interdependencia que viven los países de la región, y las relaciones estrechas que se manejan con organismos internacionales que trabajan en tema de refugio, es necesario que para la solución del conflicto y la paliación de los efectos que éste produce, se tomen acciones coordinadas y concretas entre todos los actores de esta problemática que se traducirían en políticas conjuntas de refugio. Por ejemplo, se ha podido constatar que cada Estado actúa de forma independiente frente al control de sus fronteras, por eso se debería recurrir a acuerdos de cooperación entre países para dar soluciones al tema de refugio y seguridad fronteriza.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Quito, 1992.

CHÁVEZ, Gardenia, BETANCOURT Zaida, *Presencia y percepciones de extranjeros/as en el Distrito Metropolitano de Quito y Políticas de Inmigración,* Quito, 2007, p. 72

EBERT, Friedrich, *Análisis del conflicto en Colombia,* Editorial Gente Nueva, Bogotá, 2005, p. 11

FLACSO, Rivera Fredy, *Migración Forzada de Colombianos*, Medellín, 2007, p.19

OTERO, Diego, *Las cifras del conflicto colombiano*, Bogotá, 2007, p. 35

RIAÑO, Pilar, VILLA, Marta, *Poniendo tierra de por medio, Migración Forzada de Colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá,* Medellín, EDITA, 2008, p.35

SCHUSSLER, Stuart, *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito,* Ediciones Abya-Ayala, Quito, 2009, pp. 71,72

SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS ECUADOR, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, Quito, 2006, p.61

ONU, **"***Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina",* Guatemala, 1989, pp.21, 22

ENTREVISTAS

ZAPATA, Sandra, Ex oficial de elegibilidad, Entrevista, *Registro Ampliado*, Quito, 8 de mayo de 2010

ARTICULOS

JARAMILLO, Andrés, *El 98,4% de refugiados en Ecuador tiene nacionalidad colombiana*, EL COMERCIO, Quito, Judicial, p. 5

DISERTACIONES

BALDA, Sebastián, E*l refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas,* FLACSO Ecuador, 2008, pp.52,53

LARREÁTEGUI, Paulina, *La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador,* Flacso Ecuador, 2008, pp. 89,90
ACNUR, *Guía informativa, ¿Cómo solicitar refugio en Ecuador?,* Tercera Edición, Quito, 2007, pp. 7,8

WEB

ACNUR, *Boletín N°12 sobre refugiados en Ecuador "Huellas de esperanza,* http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1924

ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf

ACNUR, *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/

ACNUR, *Declaración y Plan de Acción de México*
Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf, p. 13

ACNUR, *Decreto No. 3293 - Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la convención de*
1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0066.pdf, p. 12

ACNUR, *Decreto 3301 Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf, p.2

ACNUR, *El mandato del ACNUR,* http://www.acnur.org/index.php?id_,Acceso: 9 de mayo de 2010 15:35, p. 25

ACNUR, *La comunidad internacional se hace cargo del problema*, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374

ACNUR, *Las cláusulas de inclusión de la Convención de 1951,* Presentación Power Point, 2008, Quito, pp. 6,7,8,9

ACNUR, *La población colombiana en Necesidad de Protección Internacional residente en el Ecuador,* Quito, 2009, p. 10

ACNUR, *Ley de Extranjería*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2975.pdf, p. 13

ACNUR, *Preguntas y respuestas sobre la Convención de Refugiados*, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=257#importante

ACNUR, *Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf, p.1

ACNUR, *¿Qué es el plan de acción de México?*, http://www.acnur.org/t3/pam/

ACNUR, *¿Qué hace?,* http://www.acnur.org/t3/que-hace/

ACNUR, *Refugiados en el Ecuador, datos básicos sobre la operación del ACNUR,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf

ACNUR, *Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina,* http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/

ADITAL, *Xenofobia galopante en Ecuador*, http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=7816

BBC Mundo, *Ecuador pide ayuda a Colombia,* http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4441000/4441132.stm

CARACOL, *Ecuador volverá a exigir el pasado judicial al colombiano*, http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=717550

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS SEGUNDO MONTES MOZO S. J, *Refugiados colombianos en Ecuador*, http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf, p.5

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, *Refugiados colombianos en Ecuador (III)* http://www.lainsignia.org/2005/marzo/soc_003.htm

COMUNIDAD ANDINA, *Decisión 503,* http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D503.htm

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José),* http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL, *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do para",* http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html

DH COLOMBIA, *Invasión de desplazados a Ecuador,* http://www.dhcolombia.info/spip.php?article238

DIARIO HOY, Ecuador registró 28 mil nuevos refugiados colombianos en el último año, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-registro-28-mil-nuevos-refugiados-colombianos-en-el-ultimo-ano-401829.html

ECUADOR MIGRANTE, *Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S.J*, http://www.ecuadormigrante.org/InstitucionesProyectos.aspx?plc=Csmm

EL TIEMPO, *Los brotes de xenofobia en Ecuador contra colombianos toman tintes preocupantes*, http://www.infomigrante.org/infoecuador/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=204

El MERCURIO, *Registro ampliado de colombianos ahora en Ibarra,* http://www.mercuriomanta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5060:registro-ampliado-de-colombianos-ahora-en-ibarra&catid=7:politica&Itemid=5
.
EL MERCURIO, *De 1300 extranjeros detenidos por delinquir, 800 son colombianos*, http://www.elmercurio.com.ec/246394-de-1300-extranjeros-detenidos-por-delinquir-800-son-colombianos.html

EXPLORED Archivo digital de noticias, *Ecuador: xenofobia contra colombianos*, http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-xenofobia-contra-colombianos-282873-282873.html

HOY ONLINE, *Más de 300 colombianos llegan a Esmeraldas*, http://www.hoy.com.ec/temas/temas2007/desplazados/desplazados.htm

HOY, *Pasado judicial: Colombia resalta medida ecuatoriana*, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/pasado-judicial-colombia-resalta-medida-ecuatoriana-330064.html

HUEPA, Johanna, *Derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador*, http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/ninezadolescenciayjuventud/articulos/Huepa.pdf, p. 3

INREDH, *El Refugio en Ecuador,* http://www.inredh.org/descargas/refugio/refugio.pdf, p. 115

INREDH, *¿Qué es INREDH?,* http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=34

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, *Código de la Niñez y Adolescencia* 2003, http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/ams/ecuador/Ecuador_Code.htm,

MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR, *Constitución Política del Ecuador*, *http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/ARCHIVOS_INFORMACION_IMPORTANTE/TAB138898/TAB190900/CONSTITUCION_DE_BOLSILLO.PDF*, p.33

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Embajador de Colombia fue convocado al Ministerio de Relaciones Exteriores,*http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2005/noviembre/bol578.htm

MISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Oficina de Refugiados*, http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto 3301, *Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf*,* p.2

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto N. 3301,* http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/3301.pdf, p. 14

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS*, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,* http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm

ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, http://www.margen.org/ninos/derech8b.html

ONU, D*eclaración sobre el asilo territorial,* http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0009.pdf, p. 1

ONU, *Nota sobre protección internacional*, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0740.pdf, p. 12

Plan Nacional de Derechos Humanos, http://www.planacionalderechoshumanos.gov.ec/contenidos.php?menu=2&submenu1=47&idiom=1

SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS ECUADOR, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, Quito, 2006, p.151

SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES, *¿Quiénes somos?,* http://www.sjrmecuador.org.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=28

THE REFUGEE LAW READER, *Principio de No devolución,* http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=99

TRIBUNA LATINA, *Llegaron 700 colombianos a Ecuador desplazados por la violencia*, http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN=5254

VISTAZO, *Ecuador prevé la entrada de otros 15.000 refugiados colombianos este año***,** http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=11707

ANEXOS
ANEXO 1
EJEMPLO DE ENTREVISTA, SOLICITUD DE REFUGIO NEGADA

ENTREVISTA A CÓNYUGE/CONVIVIENTE

Secretaría de la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado del Ecuador.
Lugar y fecha de la entrevista: Lago Agrio, junio 8, 2008

Oficial de Elegibilidad *S.Z.*

Información general del / la solicitante	
Nombres y APELLIDOS:	ALVAREZ GUERRERO Rosa Mercedes
Cédula/pasaporte:	1123200182
No. y fecha del permiso temporal:	
Fecha de nacimiento:	18 junio 1965
Edad:	44 años
Lugar de nacimiento:	– Colombia, Medellín Antioquia
Estado civil:	Unión Libre
Fecha de establecimiento de estado civil:	
Nivel máximo de estudios:	primaria
Ocupación en su país:	vendedora
Núcleo familiar:	**Conviviente:** Pastor Rosales (38, ecuatoriano) **Hijos:** Elquin Junior Alvarez (27) **Hijo:** Carlos Andres Alvarez (24) **Hijo:** Jhon Freddy Alvarez Lopez (20)
Fecha de ingreso al Ecuador:	07 julio 2008
Lugar donde vive actualmente y teléfono de contacto:	Vive en Puerto Asís pero piensa en vivir en Ecuador. En un mes quisiera venirse a Ecuador.
Miembros de su familia que viven con usted y/o en Ecuador:	No sabe porque se salió de la familia cuando tenía 12 años
Fecha del pasado judicial:	

Se explican al/la solicitante el procedimiento a desarrollarse durante esta entrevista y sus objetivos, así como sus derechos y obligaciones durante la misma.

Información sobre el lugar de origen
¿Cuál fue el último lugar de residencia en su país y por cuánto tiempo?

- la solicitante menciona que fue en el río Jomuez y esta a 2 horas y media de puerto Asís. Menciona que vivió en este lugar como 20 años. Antes vivía en Orito por un año hace unos 10 años. Menciona que vive en el Putumayo ya 35 años aproximadamente. Cuando era pequeña vivía en Medellín y salió de su casa a los 12 años.

¿Qué actividad realizaba en ese lugar y desde cuándo?

- en Jomuez vendía lociones de yanbal

¿Cómo era el lugar donde vivía y el entorno del mismo?

- era grande. Menciona que se vive tranquilo mientras no haya nadie que le robe menciona que últimamente ha llegado gente peligrosa. Esta gente amenaza y "uno para vivir se queda callado"

¿Viajó usted directamente al Ecuador?

- si

¿Con quien viajó acompañado usted al Ecuador?

- esta vez sola.

¿Había estado antes en el Ecuador? ¿Por qué escogió este país?

- si, en el mes del día de la madre vino a Ecuador con Jhon Freddy y se quedo por dos días buscando a su hijo Carlos Andrés.

¿Ha regresado a Colombia desde su último ingreso al Ecuador?

- no

III. Hechos que motivaron la salida de su país

¿Por qué decidió salir de su país?

- la solicitante menciona que salió de Puerto Asis para buscar a sus hijos. A Carlos Andrés lo amenazaron, un día llego a la casa y le dijo que se iba. Menciona que su hijo procesaba la coca y la solicitante no sabe para quién. La solicitante piensa que el hijo daño una mercancía y no tenía dinero para pagar y tuvo que salir del país. La solicitante piensa que los mismos que amenazaron a su hijo entraron a su casa y robaron todo.

¿Cómo fue el día del robo a su casa?

Eran las 6 de la mañana y llegaron 4 tipos. Primero alzaron el televisor de 20 pulgadas y sacaron la plata que estaba debajo de la tele. Dañaron las cosas de la casa, echaron la ropa para el río, robaron los equipos. La solicitante menciona que le dijeron "este tranquila y no diga nada", el uno la abrazo y le dijo "tranquila" ella les dijo que porque le hacen eso, que ella les daba de comer, les gritaba, y no pudo hacer nada más.

Quienes eran estos hombres?

La solicitante los distinguía porque pasaban por la finca y menciona que no sabe quiénes son. Menciona que había rumores de esta gente y decían que estos tipos andaban robando. La solicitante menciona que la gente decía que esta gente se mete a las fincas y roban, a veces desaparecían por días

Que robaban ellos, que hacían en las veredas?

La solicitante menciona que los rumores decían que desaparecía coca, gente con dinero. Robaban millones.

Ud menciono que trabajaba en las fincas, que hacia?

Cocinaba y reunía plata para sembrar coca.

Tenía su propia finca?

Si, a nombre del marido.

Que sembraban en la finca?

Menciona que sembraban coca. Lo sembraban durante muchos años y sacaban 2 kilos cada tres meses cuando no la fumigaban. En enero empezaron a sembrar piña, plátano y yucas porque ya arrancaron las matas. El gobierno mando a arrancar de raíz las matas de coca y ya no la siembran.

Había fumigaciones en el lugar, como eran?

Los aviones pasaban y fumigaban. Menciona que fumigaron en noviembre, diciembre y enero. Ahora solo pasan los aviones.

Ud o alguien de la familia procesaba la coca en su finca?

Menciona que el conviviente procesaba. La solicitante no sabe a quién vendía ni como la vendía. Menciona que no se metía en los negocios del marido.

Quien piensa que quisiera hacerle daño a usted y por qué?

Ellos le dijeron que si quería estar tranquila que no diga nada. Le dijeron que si dice algo "se fuera, que se tenía que ir"

Tiene alguna idea de quienes eran estos tipos?

Menciona que ahora no puede decir nada. Solo dice que no sabe ni donde vivían pero si los distinguía. La solicitante menciona que volvió a ver a uno de los que le robaron y este hombre le dijo que se "abra". La solicitante salía de la finca para Puerto Asís. Menciona que este hombre la andaba siguiendo para ver que hacía y a donde iba.

Cuando vio a este hombre?

Eso fue hace 20 días, es decir aproximadamente el 18 de junio.

En qué fecha paso el robo?

Hace un mes aproximadamente. La solicitante menciona que aproximadamente el 8 de junio.

Cuando vino a buscar a su hijo en Ecuador?

Miércoles 15 de mayo salió a Ecuador y paso dos días.

Que piensa que le podría pasar a Ud si regresa a Colombia?

Menciona que si ella dice algo estos hombres la matarían o que le tocaría salir del lugar. La solicitante menciona que ella no quiere porque aun tiene a su hijo allá.

Si ud no los denuncia se quedaría viviendo en Puerto Asis?

Si pero viviría con miedo. Menciona que tiene que abandonar el lugar.

Ha denunciado a la policía?

No porque menciona que si lo hace estos hombres la van a sacar de su casa. Los tipos la habían amenazado diciendo "quiere irse o quedarse", ella les respondió que quería quedarse y que mejor se quedaba callada.

Se identificaron alguna vez estos hombres?

Andan de civil y menciona que siempre andan 4 hombres y una mujer. La solicitante no quiere decir quiénes eran por temor a que algo le pase a su familia en Colombia. Ellos tenían armas.

Hace cuanto tiempo estaban ellos en la vereda?

Hace bastante tiempo, nadie sabe con certeza si ellos son los que roban pero los rumores dicen que sí son ellos.

Que hizo ud después de que le robaron?

Se salió de la vereda se fue a Puerto Asís a donde su nuera. Se fue sola porque su marido estaba trabajando y John Freddy estaba ya en Puerto Asís.

Le paso algo en Puerto Asis?

No, porque estos tipos saben que no ha denunciado a nadie. Dice que es gente que ha estudiado para robar, están conectados por todas partes y saben el movimiento de las personas.

Le paso algo a su hijo Jhon Freddy?

No porque lo toma todo con tranquilidad y es bueno.

¿De qué manera cree que le podrían encontrar en otro lugar de Colombia?

- piensa que si los denuncia nunca más podrá volver. Le dijeron que "si denunciaba tenía que irse"

¿Ellos le pidieron algún documento?

- no, nunca

¿Quién vive en la finca de la vereda Juamuez ahora?

Nadie, menciona que está botado. Menciona que su conviviente lleva trabajando 2 meses en Mansollá y solo iba a la finca y se devolvía.

¿Tiene conocidos o familiares en el Ecuador?

- no. Solo alguien que conoció recién.

Quienes eran los hombres?

Menciona que piensa que eran los paramilitares pero no sabe con certeza. Menciona que son ley. La solicitante menciona que no sabe si eran guerrilla o paramilitares. Dice que ellos andaban con barba y menciona que no sabe quiénes son exactamente.

Como se vestían ellos?

De civil y siempre andaban con armas.

Qué relación tenia ud con ellos?

Ninguna. Solo pasaban por allá y les daba agua. Pasaban una vez por semana y ya los conocía porque pasaban por el lugar. "es mejor estar con el enemigo". Ellos pasan y piden comida o agua y se les da porque "uno nunca sabe"

IV. <u>Sobre su situación actual y el refugio</u>

¿Qué está haciendo usted actualmente?

- nada.

¿Cómo se enteró usted del refugio?

- por una amiga colombiana

En el supuesto que se le denegara la condición de refugiado, ¿qué haría?

- trabajaría en Colombia o en Ecuador. Menciona que se iría a otra ciudad sea de Ecuador o Brasil o Medellín. Aun no sabe.

En el supuesto que se le brinde la condición de refugiado, ¿qué haría?

- venir a Ecuador y quedarse viviendo en el país.

¿Tiene algo que añadir?

- no

Es todo. Leído lo anterior por el entrevistado, este declara que está conforme con lo dicho y firma en este mismo acto (se explica al solicitante que, en caso de requerirse documentación de apoyo en su caso particular, para obtenerla, no es necesario ni se le exige que retorne al territorio de su país de origen).

F: _____

ANÁLISIS JURÍDICO:

1. Análisis Subjetivo (valoración de credibilidad)

POSITIVA, porque la historia que relató la solicitante fue lineal, tiene coherencia, es consistente. Se evidencia que está afectada por lo que no pudo responder claramente a ciertas preguntas. La solicitante estaba muy afectada psicológicamente y no quiso detallar información sobre el agente persecutor y argumentaba que quizá este hombre tenga manera de estarla escuchando por el techo de la oficina.

2. Análisis del Temor

Según el párrafo 42 del manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado tenemos que:

(…) En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él.

En el párrafo 38 se menciona además que *"al elemento del temor – estado de ánimo y condición subjetiva – se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su*

condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva".[255]

En el presente caso se evidencia un temor subjetivo por parte de la solicitante a denunciar a las personas que robaron su casa. Sin embargo, no existen razones suficientes para probar que los presuntos delincuentes pretendieran hacer daño a la solicitante porque al parecer todo el atraco se dio por cobrar una cuenta pendiente del hijo de la solicitante Carlos Andrés que daño una mercadería de coca y no tenía dinero para pagar.

La solicitante menciona que teme por su hijo Carlos Andrés porque no sabe de su paradero, solamente un día llegó a la casa a decir que se iba porque lo habían amenazado, de hecho, el motivo principal para que la solicitante ingrese al país fue para buscar a su hijo Carlos Andrés.

Además, la solicitante mencionó verbalmente que se iba a regresar para Colombia o que de ser el caso se iría a trabajar para Medellín. Esto demuestra que el temor de la solicitante no se encuentra fundado. Si bien es cierto teme regresar a la vereda en el río Jomuez porque si denuncia a los hombres que robaron su casa éstos le harían daño, la solicitante menciona que no le causaría mayor dificultad radicarse en otra parte de Colombia.

Se puede inferir entonces, que la vida de la solicitante no se ha hecho intolerable en Colombia porque piensa volver al lugar y además porque no tiene el ánimo de permanecer en Ecuador.

3.1 Existencia de la persecución

En la definición de refugiado de la Convención de 1951 se encuentran las palabras *temor fundado a una persecución*. Es decir que habrá que determinar si el solicitante ha sufrido una persecución, o si existen elementos suficientes para determinar que el solicitante de refugio huye porque existe un riesgo de persecución[256].

De acuerdo al Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado "no existe una definición universalmente aceptada del concepto de "persecución" y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones."[257]

---

[255] ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, diciembre 1992, párrafos 38 y 42.

[256]ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Ginebra, diciembre de 1992, p., 14, párrafos 41-45.

[257] ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Ginebra, diciembre de 1992, párrafo 51

En el presente caso la solicitante menciona que 4 hombres llegaron a la casa y comenzaron a hacer daño a su propiedad, alzaron el televisor de 20 pulgadas y sacaron el dinero que estaba debajo de la tele. Dañaron las cosas de la casa, echaron la ropa para el río y robaron los equipos. La solicitante menciona que un hombre de aquellos la abrazó y le dijo "este tranquila y no diga nada". La solicitante vio a uno de los hombres que robaron su casa unos 10 días después de lo ocurrido pero el hombre no le dijo nada ni intentó hacerle daño.

En este caso se han violado los derechos de propiedad privada de la solicitante contemplados bajo el artículo 12 de la Declaración de los Derechos Humanos que dice que "*nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques".*

Sin embargo, este hecho no es suficiente para configurar una persecución bajo los parámetros mencionados en la convención sobre el estatuto de refugiados de 1951 y no se puede considerar como una violación sistemática a los derechos humanos de la solicitante porque es un caso de delincuencia común.

3.2. Agente de Persecución

No identificado, El solicitante no identifica al agente de persecución. Menciona que distinguía a este hombre pero no quiso mencionar en la entrevista quien era. Al final dijo que era un grupo de 3 hombres y una mujer que tenían armas. Menciona que había rumores de que estas personas andaban robando y de que se metían a las fincas.

Por consiguiente no se puede determinar un agente persecutor válido y tampoco se puede comprobar que estas 4 personas sobrepasen la protección estatal colombiana.

4. Existencia de nexo causal

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 las causas para que una persona sea considerada dentro del marco jurídico para ser considerada como refugiada son las siguientes: *"(…)debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas(…)".*

En el presente caso no se puede establecer la existencia de una persecución y por ende no existe un nexo causal determinado en la convención para amparar a la solicitante. No se evidencian amenazas porque el hecho principal para que salga de su país es para buscar a su hijo Carlos Andrés que huyo de Colombia y no sabe nada de él.

6. EVALUACIÓN DEL CASO

NEGATIVA

- **No caso de Refugio,** ya que no se encuentra que la salida del solicitante se haya producido por un fundado temor de persecución de acuerdo a lo establecido por la Convención de 1951 y en el Decreto 3301 de mayo de 1992. de hecho el motivo fundamental para que la solicitante abandone su país de origen fue para averiguar del paradero de su hijo.

RECOMENDACIÓN

La solicitante de nacionalidad colombiana menciona que vivía en río Jomuez, ubicado a 2 horas y media de puerto Asís, Putumayo.

Un día unos hombres llegaron a robar las pertenencias de la solicitante y a dañar las cosas, echaron su ropa por el río y se llevaron dinero de la casa. La solicitante cree que todo es a causa de que su hijo, Carlos Andrés, quien procesaba coca había dañado alguna mercadería y no tenía dinero para pagar. Uno de los antecedentes es que el hijo llegó a la casa de la solicitante diciéndole que lo habían amenazado y que se iba de la casa a otro sitio.

Estas personas que robaron la casa le dijeron que no hablara o de lo contrario tendría que salir del lugar y por esa razón ella no piensa denunciarlos. Finalmente, la solicitante no piensa vivir en Ecuador porque su motivo principal para salir de su lugar de origen era para buscar a su hijo Carlos Andrés que está desaparecido y añadió que piensa regresarse a Colombia.

No se evidencian fundados temores de persecución. Su caso no se enmarca en la Convención de Ginebra de 1951 ni en el Decreto 3301 de mayo de 1992 porque no se encuentran fundados temores de persecución, tampoco se logra determinar un agente persecutor y no se trata de un caso que necesite protección internacional.

En cumplimiento con la aplicación e interpretación de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la determinación del estatuto de refugiado, y su consecuente protección, se recomienda a la Comisión que determina la condición de Refugiados en el Ecuador, que rechace la solicitud de refugio de la señora ***ALVAREZ GUERRERO Rosa Mercedes*** por considerar que no reúne los elementos necesarios para determinar su fundado temor de persecución.

NEGADO 1

Oficina de Refugiados

Ministerio de Relaciones Exteriores

ANEXO 2
EJEMPLO DE ENTREVISTA, SOLICITUD DE REFUGIO ACEPTADA

ENTREVISTA A CÓNYUGE/CONVIVIENTE

Secretaría de la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado del Ecuador.
Lugar y fecha de la entrevista: Lago Agrio, Julio 10, 2008
Oficial de Elegibilidad *S.Z.*

Información general del / la solicitante	
Nombres y APELLIDOS:	ALMANZA Dario
Cédula/pasaporte:	96342058
No. y fecha del permiso temporal:	
Fecha de nacimiento:	07 agosto 1965
Edad:	46
Lugar de nacimiento:	– La Montañita, Caquetá
Estado civil:	Soltero
Fecha de establecimiento de estado civil:	
Nivel máximo de estudios:	Ninguno
Ocupación en su país:	Ordeñador, fumigaba, raspaba coca, etc.
Núcleo familiar:	**Madre:** Marina Almanza (63) **Hermanos:** Sandra Almanza (no recuerda) Marlene Almanza Alex Almanza Carlos Almanza Eliza Almanza William Almanza
Fecha de ingreso al Ecuador:	15 de agosto del 2007
Lugar donde vive actualmente y teléfono de contacto:	Coca, vía a Loreto. Finca Agropez. 099841726/ 099967544
Miembros de su familia que viven con usted y/o en Ecuador:	ninguno
Fecha del pasado judicial:	

Se explican al/la solicitante el procedimiento a desarrollarse durante esta entrevista y sus objetivos, así como sus derechos y obligaciones durante la misma.

Información sobre el lugar de origen

¿Cuál fue el último lugar de residencia en su país y por cuánto tiempo?

- La Hormiga en el Putumayo, vivió un año. Antes vivió en Cartagena de Chairan, vivió toda su vida, desde que tenía 14 años.

¿Qué actividad realizaba en ese lugar y desde cuándo?

- En la hormiga fumigaba coca y ordeñaba en una hacienda. Menciona que se vino a ver a su madre en Puerto Asís. En la Hormiga trabajo un año de los cuales 6 meses trabajó de portero en un negocio, esto fue hasta finales de agosto y de ahí se vino para Ecuador.

¿Cómo era el lugar donde vivía y el entorno del mismo?

- la Hormiga era muy peligroso porque mataban a mucha gente, era muy malo y tenía miedo. Menciona que él no salía del negocio solo trabajaba hasta las 6 de la tarde y se iba a la casa porque tenía miedo.

¿Por qué era peligroso vivir en La Hormiga?

- Porque los paramilitares mataban a mucha gente.

¿Cómo saben que eran los paramilitares?

Porque llegaban borrachos y amenazaban diciendo que iban a matar a la gente

¿Cómo vivía en La Hormiga?

- Vivía con la patrona Fanny que vivía en Cartagena y luego la señora se fue a la Hormiga y el solicitante se fue con ella a trabajar.

¿Había estado antes en el Ecuador? ¿Por qué escogió este país?

- no, nunca. Menciona que se vino por lo que pasaba en la Hormiga y todo el mundo hablaba bien de Ecuador, sus primos viven aquí.

¿Tiene familiares en Ecuador, con quien vive aquí?

Vive con un matrimonio. Los dos son colombianos y viven 5 años en Ecuador. Menciona que conoció a la familia en Caquetá y cuando decidió venir a Ecuador llegó a donde esta familia. Menciona que trabaja en la finca.

¿Planifico su salida para Ecuador?

Si. Llamo a su amiga Morocha que lo fue a ver a Colombia y luego lo llevo hasta la finca de sus amigos en el Coca.

Hechos que motivaron la salida de su país

¿Por qué decidió salir de su país?

- Menciona que ya no podía trabajar tranquilo. Menciona que la guerrilla hacia reuniones todos los sábados y les decían que tenían que trabajar en la carretera gratis, el solicitante menciona que tenían que además tenían que pagar pasajes, etc. El solicitante menciona que se canso de eso.

¿Cada cuanto tiempo hacían estas reuniones?

Estas reuniones fueron durante un mes, esto fue hace dos años. Les decían que tienen que trabajar en la carretera. Menciona que el solicitante tenía que trabajar en las volquetas y pagar el mismo el transporte, menciona que le dijo a un muchacho que estaba cansado de trabajar gratis y el les dijo "el que no quiera trabajar me desocupar la región". Esto pasó en La Arenosa en Caquetá en el año 2003 o 2004 aproximadamente.

¿Ud trabajo para ellos alguna vez, cuánto tiempo?

Si, trabajo unos 2 meses en la carretera que iba de Cartagena para el llano de Llarín, y menciona que el solicitante tenía que cortar palos, hacer puentes, etc.

¿Quienes eran ellos?

Era una organización que se llamaba FARC EP. Tenían un brazalete.

¿Después de que trabajo para ellos a que se dedico ud?

Menciona que se salió de ahí y se fue para el pueblo de Puerto Rico departamento de Caquetá. Menciona que trabajo durante 1 año y medio, esto fue del 2004 al 2006 aproximadamente.

¿Cuándo trabajo para las FARC?

Menciona que en el 2003 aproximadamente en la vereda La Arenosa

¿Le paso algo en Puerto Rico?

No nada.

¿Que actividades hacia ud en Puerto Rico de Caquetá?

Ordeñaba en fincas.

Le paso algo en La Hormiga?

- el problema que tuvo con una persona que le dijo que si no se iba lo mataba.

¿Quién era este hombre?

- era un paramilitar que decía que la vida de él era matar y que tenia mas de mil muertos encima.

¿Por qué lo quería matar este hombre?

Porque el solicitante le dijo que no pegue a una muchacha del lugar en donde trabajaba. Menciona que el solicitante trabajaba en un bar y era portero. Cuando el cliente se pasaba más de 15 minutos el solicitante entraba a golpear la puerta. La muchacha que estaba en el lugar le dijo a este hombre que le pague y él empezó a pegarle. El solicitante le dijo que no la pegue y este hombre le dijo "quítese de aquí o lo mato", "si usted no sabe quién soy, yo soy paramilitar". El solicitante menciona que al día siguiente vino este hombre como a las dos de la tarde a decirle que "si no se iba lo mataba". Esto fue en noviembre del 2007.

Usted menciono que para octubre ya estaba en Ecuador, aclare eso por favor.

Menciona que lo que paso en el bar fue en noviembre del año 2006 y fue en La Hormiga.

¿Desde que está en Ecuador ha regresado a Colombia?

Si, fue porque su madre estaba grave. Paso solo una noche a ver a su madre. Esto fue en Diciembre del 2007

¿Le paso algo cuando regreso a Colombia?

No porque no se fue por la Hormiga sino se fue por Puerto Vega y sus hermanos lo estaban esperando para ir a donde su madre.

¿Al cuanto tiempo de la amenaza salió ud. a Ecuador?

A los 8 días. En ese tiempo llamo a la muchacha en Ecuador para que lo recoja en la Balastera y pasó en canoa. Llego a la punta y de ahí la muchacha lo dejo en la finca en el Coca. La muchacha se regreso a Colombia.

¿Este hombre que lo amenazo se identifico alguna vez?
No, solo dijo que era paramilitar y tenía una pistola. Menciona que ese hombre paraba en el pueblo.

¿Lo había visto ud antes?

Si, el llegaba al negocio a tomar. Llegaban armados y ponían un portero de ellos mismos en el lugar para que cuando venga la policía se escondan. Menciona que ese tipo "era malo, era loco". Menciona que un día el hombre entro a dormir una noche con una muchacha y al siguiente día amaneció muerta. La patrona no dijo nada a la policía ni a este hombre.

¿Denuncio ud. lo de sus amenazas a la policía?

No, dice que en el pueblo no se puede denunciar a nadie "vea lo que vea o diga lo que diga" porque sino los matan.

¿Quienes viven en este lugar los guerrilleros o los paramilitares?

Menciona que ahí mandan los paramilitares y en la Hormiga dice que se los ve en el pueblo.

¿Qué relación tenía ud con este hombre, había hablado con él antes?

Menciona que este hombre llegaba al negocio. Llegaba cada 8 días y traían una pistola. Menciona que estos hombres mataban. Una vez el solicitante vio que la persona que lo amenazo mato a unos muchachos que estaban a una cuadra del negocio porque este hombre creía que eran guerrilleros. Otra vez menciona que vio que se llevaron gente en una camioneta y se los llevaban para el río para matarlos porque eran guerrilleros. Un día el solicitante vio unos cuerpos en el río, la gente solo los ve y deja que los cuerpos se vayan. Incluso el solicitante menciona que no se puede salir tranquilo solo en la Hormiga porque si lo ven solo lo cogen y lo matan, no pueden hablar por celular porque si estas gentes los ven les dicen "porque pone cuidado a la conversación, ud es informante y lo matan"

¿Ud le pregunto algo a este hombre, hablo con él?

No. Menciona que otro muchacho pregunto a este hombre el porqué había matado a estos jóvenes y el mencionó que "era guerrillero y quédese callado"

¿Ellos le pidieron algún documento?

-no, nunca. Lo miraban todos los días trabajando. El solicitante trabajaba hasta las 3 de la mañana y desde las 10am recogía cartones y latas. Siempre lo veían pero nunca le dijeron nada. Menciona que un día un hombre le dijo "que bueno que trabaje hermano". El solicitante menciona que después se entero que era el comandante de los paramilitares. El solicitante menciona que solo tuvo problemas con este otro paramilitar que lo amenazó.

¿Con quien tuvo problemas ud?

Con nadie, solo con este paramilitar que lo amenazo. Nunca tuvo problemas con la policía ni con nadie.

¿Cree que le sucedería algo si volviese a Colombia?

- si, menciona que para Caquetá no puede volver. Menciona que a donde vaya hay las FARC y como se salió de ellos es considerado como traidor. La hermana le dijo "no queremos un muerto en la familia".

¿Cree que le sucedería algo si regresa a la Hormiga?

Menciona que si porque dice que esos hombres no perdonan. Menciona que tiene miedo. Además menciona que en Colombia todo es caro y aquí está trabajando.

¿Cree que le pasaría algo si se va a otro departamento de Colombia?

Menciona que las FARC dicen que el que se va tiene que salir del país.
¿Cree que tendría problemas con las FARC ud. si regresa a Colombia?
Dice que no sabe cómo está la situación actual en Colombia. Dice que él se fue de las FARC porque trabajaba de gratis y además estaba gastando dinero.

IV. <u>Sobre su situación actual y el refugio</u>
¿Qué está haciendo usted actualmente?
- Esta ordeñando y trabajando con pescado.
¿Cómo se enteró usted del refugio?
- porque la señora con la que trabaja le dijo que viniera
En el supuesto que se le denegara la condición de refugiado, ¿qué haría?
- No sabe. Dice que apelaría porque no quiere regresar a Colombia porque es muy difícil, "uno no sabe cuando lo cogen y lo matan"
En el supuesto que se le brinde la condición de refugiado, ¿qué haría?
-Trabajar aquí en Ecuador.
¿Tiene algo que añadir?
- no
Es todo. Leído lo anterior por el entrevistado, este declara que está conforme con lo dicho y firma en este mismo acto (se explica al solicitante que, en caso de requerirse documentación de apoyo en su caso particular, para obtenerla, no es necesario ni se le exige que retorne al territorio de su país de origen).

F: _____

ANÁLISIS JURÍDICO:

2. Análisis Subjetivo (valoración de credibilidad)

POSITIVA, porque la historia que relató el solicitante fue lineal. El relato tiene coherencia y es consistente pero se debe tomar en cuenta que existen ciertas contradicciones importantes en las fechas. Hay que aclarar que el solicitante es una persona sencilla, campesina y proviene de un estrato social bajo. En el documento sobre interpretación del artículo 1 se menciona que:

> "La incapacidad de recordar todas las fechas o detalles menores, las incongruencias menores, las vaguedades no substanciales o las alegaciones incorrectas que no son determinantes, no deben ser utilizados como factores decisivos en la determinación de la credibilidad, aunque sí pueden ser tomados en cuenta, junto con otros factores, en la evaluación general de credibilidad. La credibilidad queda establecida cuando el solicitante ha presentado una solicitud coherente y plausible y por tanto, es susceptible de ser creída."[258]

[258] ACNUR, Interpretación del artículo 1, Carga y estándares de prueba, Ginebra

En el presente caso, a pesar de las incongruencias en las fechas el solicitante pudo responder a las preguntas adecuadamente y no titubeó el momento de expresarse por lo que a la oficial de elegibilidad no le quedan dudas de credibilidad en el relato.

3. Análisis objetivo (Valoración objetiva de los hechos)
Elemento Objetivo (Información de País de Origen)

El solicitante en su relato menciona que los paramilitares tienen influencia en la zona de la Hormiga y que mientras trabajaba él como portero vio como uno de ellos asesinó a una prostituta que trabajaba en el bar. La información de país de origen detalla que los paramilitares han cometido estos crímenes en el año 2007 en la zona de donde proviene el solicitante por lo que no existen dudas sobre la credibilidad de la historia relatada.

"Tienen paramilitares secuestradas a 80 prostitutas en Colombia. *Las mujeres retenidas llevan más de seis meses en el poder de los paramilitares, sin poder salir y con constantes amenazas de muerte si se "pelean, roban o meten drogas".*

Bogotá.- Paramilitares colombianos asesinaron a seis trabajadoras sexuales y mantendrían secuestradas a por lo menos 80 en el departamento sureño de Putumayo, informó hoy el prestigiado diario El Tiempo.

El periódico, el de mayor tiraje en Colombia, señaló en su edición de este domingo que, según evidencias logradas por los investigadores, grupos de extrema derecha mataron a las mujeres con arma blanca y luego abandonaron sus cuerpos en la carretera.

Las víctimas habían llegado a las localidades de Orito, La Hormiga y otros poblados del Putumayo para trabajar como prostitutas y luego fueron reclutadas por los paramilitares, según el informe.

Los hechos, ocurridos en las últimas semanas, fueron tomados como casos aislados, pero las investigaciones dejaron al descubierto una modalidad de esclavitud sexual que afecta a decenas de mujeres en la zona, añadió el reporte.

Dos de las afectadas dijeron al diario colombiano que por lo menos 80 de sus compañeras están secuestradas por los paramilitares hasta que paguen a sus captores millonarias sumas.

"La orden es controlarlas. A las que piensan en volarse (escapar) se les advierte que no van a llegar más allá de (la población) de El Tigre", relató un miliciano desmovilizado al periódico bogotano.

Narró que las trabajadoras sexuales que "pelean, roban o meten vicio (drogas) son castigadas. Delante de todas se les bajan los pantalones y se les pega con un machete" o las matan, precisó el informante, cuyo nombre fue omitido.

Las mujeres retenidas, de un total de 100 que llegaron a la región, llevan más de seis meses en poder de los paramilitares, pues "no las dejan salir y las tienen secuestradas y amenazadas", dijo una de las testigos.

Según el relato, los responsables de los crímenes y secuestros son integrantes de bloques armados que se apartaron del proceso de desmovilización de las ultraderechistas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

El grupo paramilitar inició su desarme en 2004 a cambio de penas bajas de prisión para los responsables de delitos atroces, la reclusión de sus jefes en sitios especiales y la no extradición a Estados Unidos de los acusados de narcotráfico.[259]

Fuente: Milenio.com, 06 de agosto, 2007

3. Análisis del Temor fundado

Según el párrafo 42 del manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado tenemos que:

(…) En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él.

En el párrafo 38 se menciona además que "al elemento del temor – estado de ánimo y condición subjetiva – se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva".[260]

El temor de la persona está fundado porque de acuerdo a la información de país de origen se sabe que en la zona de la Hormiga ocurren muchos actos que atentan contra la vida y dignidad de las personas.

Específicamente el solicitante teme por lo siguiente:

- El solicitante menciona que teme regresar a la Hormiga por el problema que tuvo con un paramilitar que lo amenazó de muerte en su lugar de trabajo.
- El solicitante ha visto en el pueblo de la Hormiga como este hombre que lo amenazó ha matado a tres jóvenes por presumir que son parte de la guerrilla. En otra ocasión vio que se llevaron gente en una camioneta para el río para matarlos porque creían que eran guerrilleros. Además, solicitante menciona que vio unos cuerpos en el río, y añade que la gente solo los ve y deja que los cuerpos se vayan. Incluso dice que no se puede salir tranquilo solo en la Hormiga porque si lo ven solo lo cogen y lo matan, no pueden hablar por celular porque si estas gentes los ven les dicen "porque pone cuidado a la conversación, ud es informante y lo matan"
- Menciona que teme regresar a Caquetá porque sería considerado como traidor por las FARC porque trabajó para este grupo construyendo una carretera pero se salió de la organización porque no le pagaban y el solicitante estaba gastando dinero con ellos. Esto ocurrió en el año 2003-2004

[259] Internacional Peace Observatory, Tienen paramilitares secuestradas a 80 prostitutas en Colombia, http://www.peaceobservatory.org/es/9072/tienen-paramilitares-secuestradas-a-80-prostitutas-en-colombia, agosto del 2007

[260] ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, diciembre 1992, párrafos 38 y 42.

- El solicitante menciona que teme regresar a su país porque "uno no sabe cuando lo cogen y lo matan".

3.1 Existencia de la persecución

En la definición de refugiado de la Convención de 1951 se encuentran las palabras *temor fundado a una persecución*. Es decir que habrá que determinar si el solicitante ha sufrido una persecución, o si existen elementos suficientes para determinar que el solicitante de refugio huye porque existe un riesgo de persecución[261].

De acuerdo al Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado "no existe una definición universalmente aceptada del concepto de "persecución" y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones."[262]

En el presente caso el solicitante trabajó de manera obligada para el grupo guerrillero de las FARC en la zona de Cartagena de Chairán en el año 2003-2004, posteriormente se fue a trabajar en Puerto Rico, departamento de Caquetá. Menciona claramente que en este lugar nunca le pasó nada ni lo amenazaron durante el año y medio que vivió en este sitio. La motivación del peticionario era de huir del conflicto con la guerrilla y reencontrar un trabajo en donde al menos sea remunerado como dicen las leyes. Si el solicitante se regresa a esta zona sería considerado como traidor de las FARC y por consiguiente su vida e integridad correrían peligro.

Por otra parte, el problema que tuvo en la Hormiga fue un conflicto con un paramilitar que si hace usote su poder podría hacer daño al solicitante. Del relato del solicitante se puede inferir que el paramilitar tiene poder y elsolicitante ha visto que ha matado a muchas personas.

Hay que rescatar también el temor del solicitante para con el paramilitar que lo amenazó porque es una persona que tiene poder en la zona. Los antecedentes demuestran que es un tipo peligroso y que la gente del pueblo no se atreve a decir nada ni a acusarlo ante la policía porque eso sería crearse mas problemas con el grupo. El mismo hecho de que la persona que amenazó al solicitante haya matado a una chica en el bar donde trabajaba y de que la patrona no haya denunciado a la policía y que no haya hablado siquiera con el autor del crimen por temor demuestra que la autoridad estatal en la zona de la Hormiga ha perdido fuerza. Además del tipo que amenazó al solicitante se sabe que ha matado a mucha gente y que tiene influencia; el solicitante menciona que lo ha visto matar a tres jóvenes a una

[261]ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Ginebra, diciembre de 1992, p., 14, párrafos 41-45.

[262] ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Ginebra, diciembre de 1992, párrafo 51

cuadra del lugar de su trabajo por el simple hecho de que creer que son guerrilleros.

Es importante resaltar el hecho de que "El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares."[263]

Tomando en cuenta el perfil del solicitante se puede constatar que su caso sí puede ser considerado como persecución porque a pesar de que es solamente una persona que lo amenazó resulta que este individuo tiene amplia injerencia en la vida del pueblo de la Hormiga y se puede inferir del relato del solicitante que existe un temor general hacia este hombre que es parte del grupo paramilitar.

3.2. Agente de Persecución

Identificado, El solicitante identifica a la persona que lo amenazó como parte del grupo paramilitar. Cabe mencionar aquí que el solicitante manifestó que nunca tuvo problemas con el grupo paramilitar en si porque incluso el comandante de este grupo le habló y le dijo que le parecía bueno que trabajara arduamente y nunca lo ha amenazado.

La persona que lo amenazó y que resulta ser parte del grupo paramilitar escapa la protección estatal por pertenecer al grupo paramilitar. El solicitante mencionó que no había denunciado a la policía por miedo y que inclusive la patrona del bar no había dicho nada ni a la policía ni a este hombre sobre el hecho de que una chica amaneció muerta después de haber pasado una noche con este hombre.

4. Existencia de nexo causal

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 las causas para que una persona sea considerada dentro del marco jurídico para ser considerada como refugiada son las siguientes: *"(…) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (…)".*

Si, porque la salida del solicitante de su país de origen se dio por motivos de una opinión política imputada por parte del paramilitar que lo amenazó. El hecho de que este hombre pertenezca aun grupo armado significa que puede usar suponer para hacer daño al solicitante sino le hace caso.

El párrafo 80 de la interpretación del articulo 1 de la convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados señala que "el hecho de sostener opiniones políticas

[263] ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* Ginebra, diciembre de 1992, párrafo 52

diferentes de las de los poderes públicos no justifica en sí mismo la reclamación de la condición de refugiado y el solicitante debe mostrar que abriga temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. Esto presupone que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante (…) en el caso del solicitante se puede entender que el hecho de que el solicitante le haya contradicho al paramilitar es motivo suficiente para creer que es contrario a su ideología o forma repensar. Además, el solicitante añade que ha visto a esta persona matar a más gente creyendo que son parte o colaboradores del grupo guerrillero.

El párrafo 25 de la interpretación del articulo 1 de la convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados señala que incluso la mera neutralidad política pueden constituir la base para una solicitud de asilo porque se puede dar el hecho de que la persona no tenga ninguna opinión política particular pero puede ser percibida por el perseguidor como sosteniendo dicha opinión.

Se demuestra de esta manera que la imputación o percepción, que bastan para que la persona esté en riesgo de persecución, es asimismo y por esa misma razón, suficiente para satisfacer el motivo de la Convención, debido a que la perspectiva del perseguidor es lo determinante en este respecto.[264]

6. EVALUACIÓN DEL CASO

POSITIVA, El caso relatado por el solicitante cumple con los requisitos del Art. 1 / ya que se trata de una persecución por motivos de opinión política imputada por parte del grupo de los paramilitares que lo consideran contrario a su ideología

RECOMENDACIÓN

El solicitante menciona que vivió en la vereda La Arenosa durante el período del 2003 al 2004. En este tiempo dice que fue obligado a hacer trabajos para las FARC en la carretera que va de Cartagena al llano de Llarín. El solicitante menciona que tenía que trabajar en las volquetas y pagar el mismo el transporte, menciona que le dijo a un muchacho de este grupo que estaba cansado de trabajar gratis y el les dijo "el que no quiera trabajar me desocupar la región". Después de esto el solicitante se fue para el pueblo de Puerto Rico departamento de Caquetá. Menciona que trabajó durante 1 año y medio, esto fue del 2004 al 2006 aproximadamente. En este lugar nunca tuvo ninguna amenaza por parte de las FARC ni ningún otro inconveniente. Posteriormente se trasladó a la Hormiga en el departamento de Putumayo. Menciona que se fue para este lugar porque la señora con la que trabajaba, Fanny, que vivía en Cartagena se fue para la Hormiga y el solicitante se fue a trabajar con ella. En la Hormiga vivió durante 1 año de los cuales 6 meses trabajo como portero en un bar. En este punto existe una incoherencia porque el solicitante menciona que hasta el 2006 vivía en Puerto Rico, departamento de Caquetá y posteriormente menciona que dado que trabajaba con

[264] Cfr: ACNUR, *Interpretación del artículo 1*, Motivos establecidos en la convención, Ginebra, párrafo 25

Fanny en Cartagena y ella se fue para la Hormiga, el solicitante salió a trabajar con ella.

El solicitante menciona que en el bar donde trabajaba llegaba un hombre que era paramilitar. El solicitante tenía las órdenes de golpear la puerta cuando un cliente pase más de 15 minutos en una habitación con una chica. Esta noche el solicitante golpeó la puerta y el cliente que estaba en la habitación no le quería pagar a la chica y la golpeaba. El solicitante intervino diciéndole que suelte a la muchacha y que le pague porque ese era su trabajo entonces el paramilitar le dijo "quítese de aquí o lo mato", "si usted no sabe quien soy, yo soy paramilitar". El solicitante menciona que al día siguiente vino este hombre como a las dos de la tarde a decirle que "si no se iba lo mataba". El solicitante menciona que salió a los 8 días de la amenaza. Existe una incoherencia en este punto porque el solicitante entró a Ecuador en Agosto del 2007 y menciona que lo que pasó en el bar fue en Noviembre del 2006.

Se evidencian fundados temores de persecución en razón de una **opinión política imputada**. Su caso se enmarca en el Art. 1 de la Convención de Ginebra de 1951 y en el Decreto 3301 de mayo de 1992.

En cumplimiento con la aplicación e interpretación de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la determinación del estatuto de refugiado, y su consecuente protección, se recomienda a la Comisión que determina la condición de Refugiados en el Ecuador, el reconocimiento del estatuto de refugiado al señor ***ALMANZA DARIO*** por considerar que reúne los elementos necesarios para determinar su fundado temor de persecución.

ACEPTADO 1

Oficina de Refugiados

Ministerio de Relaciones Exteriores

ANEXO 3

ENTREVISTA A EX OFICIAL DE ELEGIBILIDAD

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA DE LEAI

ENTREVISTA

1. ¿En qué consiste el trabajo de un oficial de elegibilidad?
2. ¿Qué opina del rol que el ACNUR ha desempeñado en el Ecuador y la Dirección General de Refugiados en tema de refugio?
3. ¿Cuál es su opinión acerca de las respuestas que el Ecuador ha dado frente a la problemática de refugio tomando particular atención al caso Colombiano?
4. ¿Qué opina de la operación del registro ampliado? ¿Fue beneficiosa? ¿En qué medida?
5. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de la política de refugio del Ecuador?
6. ¿Cree que el Estado ecuatoriano tiene una política que garantiza la protección legal de los refugiados así como también el ejercicio de sus derechos?
7. ¿En qué áreas de refugio el Estado debe trabajar en mayor medida?
8. Tomando en cuenta las soluciones de refugio que plantea el ACNUR, cuál de ellas se aplicaría mejor al caso colombiano?