

Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

**PLANEX
2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Índice

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena 3

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva 5

Introducción

Javier Ponce Leiva 11

Relaciones Ecuador-Colombia

Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

Omar Ospina 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

Juan Carlos Calderón 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

León Valencia 57

La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia

La política de seguridad democrática de Colombia,

Alfredo Rangel Suárez 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

Oswaldo Jarrín 71

Enrique Ayala Mora 90

Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero

Washington Pesantez 95

Carlos Espinosa 117

Michel Rowland 127

El impacto internacional del conflicto colombiano

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i>	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i>	163
<i>Luis Narváez</i>	183

Las relaciones económicas Ecuador – Colombia

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i>	187

Integración fronteriza

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i>	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i>	227

Inmigrantes colombianos en Ecuador

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i>	239
<i>Jorge León</i>	251

Los refugiados colombianos en Ecuador

<i>Gina Benavides</i>	261
<i>Felipe Adolf</i>	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i>	286
<i>Durval Martínez</i>	292

Relaciones Ecuador – Perú

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i>	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i>	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i>	325

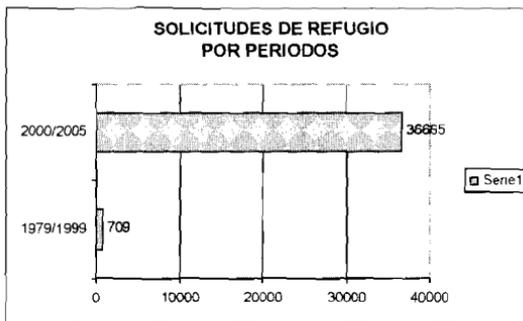
Los refugiados colombianos en Ecuador

Gina Benavides LLerena ¹
INREDH

Las relaciones entre Ecuador y Colombia han estado y están determinadas por la frontera común que comparten. Esta cubre 586 km y abarca a tres provincias que las tres regiones del país: Costa a través de Esmeraldas, Sierra a través de Carchi; y Oriente a través de Sucumbíos.

Históricamente esta frontera ha facilitado el flujo de población de los dos países, propiciando cordiales y fructíferas relaciones económicas, sociales y culturales. Sin embargo, a partir del año 1979, se convierte en un espacio de ingreso de población colombiana en búsqueda de protección internacional.

Durante la década de los 80 y 90 la demanda de protección mantiene niveles limitados de incidencia registrando 260 casos de refugio, con 709 personas solicitantes². Pero a partir del año 2000 hasta el 2005 esta demanda va a tomar un giro drástico y un crecimiento inusitado llegando alcanzar un total acumulado de 36.665 solicitudes.



Fuente: ACNUR. Estadísticas 1979-1999 y 2000-2005

¹ Esta ponencia recoge los principales análisis trabajados por INREDH y los aportes de las organizaciones de Iglesia y Derechos Humanos que atienden a población en situación de refugio, planteadas en un taller de diagnóstico legal realizado en noviembre del 2005.

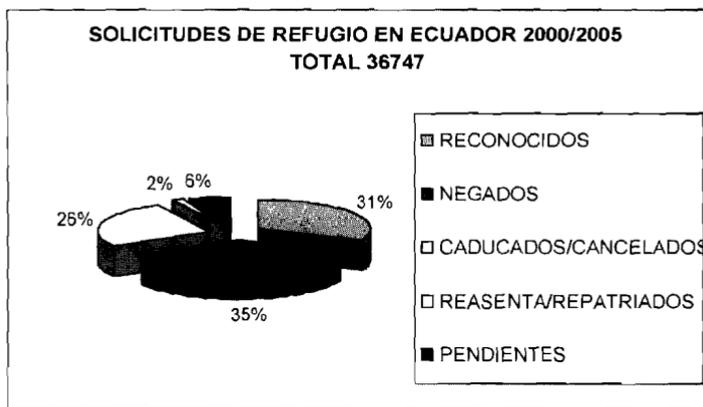
² ACNUR, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, La Protección Internacional de los Refugiados, "El Caso Ecuador - Perspectiva Histórica, 1976 -2004, p. 53.

Este incremento de las solicitudes de refugio coincide con el inicio de la implementación del Plan Colombia, posteriormente la Iniciativa Regional Andina y finalmente el Plan Patriota donde el componente militar y la política antinarcóticos y fumigaciones ha ocasionado el recrudecimiento de la violencia en el marco del conflicto armado colombiano.

Es por tanto el agravamiento del conflicto el que genera los procesos de migración forzada de la población civil colombiana, que se expresan por una doble vía: el desplazamiento en el propio país y la búsqueda de refugio en otros países, especialmente los vecinos. Procesos que dada su complejidad y magnitud, constituyen en sí mismos, graves violaciones a los derechos humanos.

Sobre esta marco, Ecuador se ha convertido en principal país receptor de población colombiana en situación de refugio³, en América del Sur.

Según fuentes oficiales, desde el año 2000 hasta diciembre del 2005, en el país se han registrado 36.747 solicitudes de refugio, de las cuales el Estado ha reconocido a 11.499 personas como refugiados/as. El 90% del total de estas solicitudes corresponden a población colombiana.⁴



Fuente: Oficina de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Estadísticas 2000-2005.⁵

³ INREDH considera que la categoría personas en situación de refugio (PSR) garantiza un mejor nivel de protección porque comprende a los refugiados reconocidos, solicitantes de refugio en trámite, solicitantes de refugio negados y personas que potencialmente podrían solicitar refugio, pero que no lo han hecho por desconocimiento y temor.

⁴ Fuente: Oficina de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Mayo 2006.

⁵ Se debe indicar que las Estadísticas Oficiales de la Oficina de Refugiados, sobre el total de solicitudes, tienen una diferencia de 82 solicitudes, con las que maneja el ACNUR para el mismo período 2000-2005.

Sin embargo, esta demanda oficial no es el reflejo total de la situación de refugio de la población colombiana en Ecuador. ACNUR ha reconocido que existiría un grupo considerable de población que se mantiene “invisible” y cuyo número alcanzaría a diciembre del 2005 las 184.327 personas.⁶

Según datos de la Oficina de Migración de la Policía Nacional, entre el 2000 y 2005 existiría un saldo migratorio de población colombiana que se habría quedado en el país de 368.318 personas⁷, no obstante este saldo migratorio no da cuenta de las personas que se han quedado como refugiados reconocidos, negados, migrantes económicos irregulares o que han accedido a alguna otra categoría migratoria. Por su parte, organizaciones de Derechos Humanos e Iglesia como INREDH estiman que se encontrarían en el país unos 500.000 personas colombianas⁸.

De esta forma, aunque no existen cifras oficiales precisas, y tomando en cuenta la proyección de ACNUR estaríamos hablando de aprox. 221.074 persona colombianas con necesidad de protección internacional, de las cuales tan sólo el 16,6%, lo han podido cubrir.

Del total de población en situación de refugio registrada, el 94,19% reside en centros urbanos y el 35% en zonas de frontera. El 50% de la población se encuentra en la ciudad de Quito. El 43,6% de solicitantes son mujeres, el 67,6% se encuentran en edad laboral y el 19,5% en edad escolar. En su mayoría son campesinos o pertenecientes a clases media y baja de zonas urbanas colombianas afectadas por el conflicto armado.

Respuesta del Estado ecuatoriano

La respuesta del Estado ecuatoriano frente a la demanda de refugio formulada por la población civil colombiana ha sido de apertura y acogida. Frente a la dimensión de la problemática y limitación de recursos, en ningún momento ha planteado un cierre de fronteras.

Dando cumplimiento al compromiso internacional que asumió al haber ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo, implemento desde 1987 un Reglamento para la aplicación de esta Convención⁹, el

⁶ ACNUR, Estimación de Población de Interés de ACNUR, a diciembre del 2005. Base de datos institucional.

⁷ Tomando de ACNUR, Estadísticas 2000-2005.

⁸ Datos tomados de INREDH, El Refugio en el Ecuador, 2004.

⁹ Decreto Ejecutivo 0293, publicado en el R.O. 782, de 30-09-1987

mismo que fue reformado en 1992 a través del Decreto Ejecutivo 3301¹⁰, actualmente vigente.

Este Reglamento establece la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado, como el órgano encargado del proceso de reconocimiento; señala el procedimiento y los criterios a seguir para la determinación y, expresamente incorpora la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la definición de la Declaración de Cartagena, que amplía el marco de protección.

En el año 1999 el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Sociedad Civil trabajo un Plan Operativo de Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados, como mecanismo para viabilizar la protección de este grupo de población consagrada en el Plan Nacional de Derechos Humanos.¹¹

Sobre esta base normativa, con el apoyo de la cooperación internacional¹² ha implementado un sistema tripartito de cooperación entre ACNUR, Estado y Sociedad Civil, en especial Iglesia Católica, que tiene dos ejes de acción: la protección legal y la integración social.

Los principales esfuerzos desarrollados en estos cinco años se han concentrado en los procesos de protección legal para el reconocimiento de la condición de refugiado y que se traducen en:

- Estructuración y funcionamiento de la Oficina de Refugio, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, como instancia técnica para la recepción de solicitudes, valoración y asesoría de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado.
- Garantía al derecho a la documentación de los solicitantes de refugio y refugiados y sus familiares, mediante el sistema de carnetización individual, establecido en el año 2003.
- Descentralización del trámite: con dos oficinas estatales: Quito (central) y Cuenca; y seis de apoyo a cargo de ACNUR e Iglesia: Tulcán, Ibarra, Quito, Sucumbíos, Santo Domingo y Cuenca.
- Avances progresivos en el proceso de reconocimiento a través de: Estructuración de sistemas de recepción y registro de solicitudes, entrevistas, discusión y resolución de la Comisión. Incorporación al procedimiento del Recurso de Revisión, Apelaciones de reso-

¹⁰ Decreto Ejecutivo 3301, publicado en el R.O. 933, del 12-05-1992

¹¹ Decreto Ejecutivo Nro. 1527, de 18 de junio de 1998.

¹² ACNUR, Programa Mundial de Alimentos, UNIFEM, Consejo Noruego para Refugiados, OIM, entre otros.

luciones caducidad y archivo teniendo como fuente el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Reconocimiento de la importancia de incorporar en la valoración de las solicitudes, la normativa internacional de derechos humanos y las perspectivas de género, generacional y étnica.

También el Estado y la sociedad civil han generado espacios de discusión y debate para el mejoramiento del marco normativo de protección. En ese sentido se formularon dos tipos de respuesta: Proyectos de Reforma al Reglamento de Aplicación de la Convención (2004)¹³ y Proyecto de Ley Orgánica de Refugio (2005).¹⁴

En materia de integración, los esfuerzos se han concentrado en apoyar la fase inicial de ingreso y las necesidades prioritarias de grupos vulnerables, en especial mujeres solas, jefas de hogar, menores no acompañados y ancianos: apoyos en alimentos, insumos de limpieza y educación.¹⁵

Sin embargo, el establecimiento paulatino de los refugiados en el país ha venido generado crecientes demandas de integración que se expresan en acceso a trabajo, salud, educación y otros servicios, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Frente a ello, se ha logrado que los Ministerios de Salud y Educación inicien un acercamiento a la comprensión y atención de las necesidades de la población en situación de refugio, a partir de la emisión de Acuerdos y Recomendaciones para garantizar la atención en salud a la población refugiada y facilitar el reconocimiento de estudios de los hijos/as de refugiados/as.¹⁶

Las organizaciones de iglesia y sociedad civil por su parte han promovido espacios de asistencia legal, psicológica, social y procesos de orientación a la población refugiada¹⁷, buscando garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, reducir los niveles de discriminación y buscar el efectivo cumplimiento de obligaciones con el país de acogida.

¹³ Propuesta impulsada entre Sociedad Civil, Ministerio de Gobierno y ACNUR ¹¹ Decreto Ejecutivo Nro. 1527, de 18 de junio de 1998.

¹⁴ Proyecto de Ley 25'389, presentado a por el Diputado Ricardo Ulcuango, Bloque Pachacutick , difundida y discutida con sociedad civil y ACNUR.

¹⁵ Apoyos de ACNUR, Programa Mundial de Alimentos. Cooperación Alemana, entre otros.

¹⁶ Acuerdo Ministerial que dispone la atención en salud a refugiados y solicitantes de refugio en Hospitales, Centros, Subcentros, Areas y Puestos de Salud del Ministerio de Salud Pública y Disposición de la Subsecretaría de Educación sobre reconocimiento de estudios primarios de los niños/as y jóvenes refugiados hasta los 15 años.

¹⁷ Conferencia Episcopal Ecuatoriana, INREDH. Servicio Jesuita de Refugiados. HYASS. CINOR

Limitaciones que dificultan el ejercicio de derechos de la población en situación de refugio

Pese a las respuestas y programas que se han implementado es evidente la existencia de problemas que dificultan la protección efectiva y el ejercicio integral de los derechos de la población en situación de refugio. Entre las principales tenemos:

Limitaciones en políticas generales

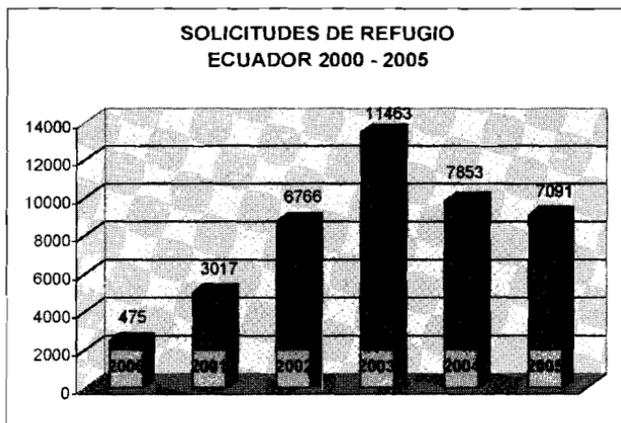
1. Política de Refugio condicionada por criterios de seguridad nacional

El refugio ha venido siendo asumido, en las relaciones Ecuador y Colombia, desde una agenda en la que priman criterios de seguridad nacional y defensa del mercado de trabajo para los nacionales. La premisa básica de implementación de estas concepciones ha partido de una concepción restrictiva de la soberanía estatal. Esta concepción ha desnaturalizando el carácter humanitario del refugio y ha dado paso a la restricción de derechos, a través de las siguientes medidas:

- a) Exigencia de la presentación del pasado judicial como requisito de ingreso al país para ciudadanos/as colombianos/as;
- b) Exigencia de otros documentos durante el procedimiento de reconocimiento como: tarjeta andina, cédulas de identidad, partidas de nacimiento entre otros;
- c) Primacía de criterios de seguridad nacional en la valoración de los casos, por sobre los criterios de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados;
- d) Limitaciones en la interpretación y alcance de la definición ampliada de refugio, igualmente sobre la base de criterios de seguridad nacional;
- e) Adopción de políticas de controles laborales a extranjeros y limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo a la población solicitante de refugio;
- f) Restricciones a procesos de regularización de población extranjera

Estas medidas se adoptaron a partir del año 2004, como un mecanismo para frenar el incremento progresivo de las solicitudes de refugio que tuvo su repunte en el año 2003 con 11.463 solicitudes, y

fueron eficaces en la perspectiva de control que fue planteada, pues la demanda de solicitudes disminuyó en un 30%, promedio que se ha mantenido hasta la actualidad.



Fuente: ACNUR Estadísticas 2000-2005

La implementación de estas medidas de restricción en la práctica originó las siguientes violaciones:

- Violación al principio de no devolución, que se expresa en el rechazo en fronteras que se produce con la exigencia del pasado judicial y la implementación de procesos sostenidos de deportación a colombianos, entre los que se ha podido registrar casos de solicitantes de refugio y refugiados.
- Violación a normas de integración andina¹⁸, por la exigencia de un documento no contemplado en las decisiones que regulan la libre circulación de personas.
- Incremento de las resoluciones negativas a las solicitudes de refugio: la tasa de reconocimiento ha variado de 82% en el año 2000, 46.6% en el 2001, 23.3% en el 2003, 28.5% en el 2004, 30.5% en el 2005 y 34.5% en el 2005;
- Criminalización del derecho al trabajo y fomento de la explotación y discriminación laboral; fomentada por los controles migratorios y la prohibición de trabajo a los solicitantes de refugio.

¹⁸ Decisión 503 de la Comunidad Andina de Naciones que faculta a los habitantes de la región ha ingresar a cualquiera de los países de la misma, con la sola presentación de su documento de identificación.

- Incremento de la irregularidad, pues la población negada ha venido optando por la permanencia en el país y no cuenta con alternativas viables de regularización
- Fomento de la corrupción en especial a nivel policial, con el cobro de coimas para evitar procesos de deportación.

2. Ausencia de coordinación interestatal

Se evidencia poco conocimiento y coordinación del tema de refugio con otros Ministerios o instancias del Estado. El tema de refugio ha estado centrado en los Ministerios de Relaciones Exteriores y Gobierno.

Esto responde a las prioridades iniciales de la protección centrada en la protección legal. Sin embargo, a cinco años de iniciado el proceso es evidente que la demanda se empieza a sentir en otras instancias estatales a nivel local y nacional, por servicios básicos como: trabajo, educación, salud, vivienda, alimentación, etc.

Esta falta de conocimiento y coordinación viene generando dificultades en los procesos de atención efectiva de la población. Además pese a que la población en situación de refugio accede o solicita asistencia frente a otras instancias estatales, su demanda es invisibilizada por la ausencia de registros.

Además se ha detectado poca articulación y coordinación entre las diferentes dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a que tienen atribuciones y trámites interrelacionados: por ejemplo Soberanía, Legalizaciones, etc.

Limitaciones en la política de protección legal

1. Limitaciones del marco normativo de protección

Los procesos de análisis y propuesta impulsados en estos años al marco regulador del refugio, evidenciaron que el sistema puede debilitarse si no cuenta con una base normativa sólida que haga primar los criterios de derecho internacional de los refugiados y de derechos humanos por sobre los de seguridad nacional.

La actual regulación no responde a la dinámica, magnitudes y necesidades que el sistema de refugio necesita. Ello se refleja incluso en el propio marco institucional de funcionamiento. Así la Oficina de Refugio, no tiene una base legal de respaldo. No cuenta con pre-

supuesto estatal para su funcionamiento y en la práctica depende del financiamiento que, por vía indirecta, recibe de ACNUR.¹⁹

No se encuentra contemplado como causal de persecución el género; no se amplían los criterios para incorporar como motivos de persecución graves violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; no hay regulación específica sobre afluencias masivas; la conformación de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado excluye a actores claves de orientación como Defensorías de Derechos Humanos, Ministerios Sociales y organizaciones no gubernamentales.

Estas debilidades unidas al marco de políticas condicionados por los criterios de seguridad, preocupan porque pueden generar un proceso aún más restrictivo, cuando por ejemplo se viene hablando de una posible reforma al decreto 3301 para incluir como miembro de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado, a un delegado de las Fuerzas Armadas.

2. Limitaciones en el debido proceso

Pese a que se ha estructurado tanto formal como prácticamente un procedimiento que busca garantizar un efectivo y justo proceso de reconocimiento, en la práctica se evidencian todavía algunas limitaciones, las cuales se manifiestan en las diferentes etapas del procedimiento. Así tenemos:

- a) Exigencia de documentos como pasado judicial, tarjeta andina y autorización para menores de edad como requisito para proseguir el trámite de refugio.
- b) Retardo en la entrega de carnés, entrevistas y decisiones para los solicitantes de provincia.
- c) Cumplimiento limitado de directrices de género en el proceso de entrevistas y en la valoración de los casos.
- d) El proceso de entrevistas está condicionado por el riesgo de confusión del caso con migración económica
- e) Limitaciones en la aplicación de la definición ampliada de refugiados (Declaración de Cartagena)
- f) Limitaciones en la aplicación de las directrices de ACNUR, considerando que éstas no tienen carácter vinculante.

¹⁹ ACNUR canaliza los fondos para el pago de personal y apoyo técnico desde una organización no gubernamental.

- g) Insuficiente motivación de las resoluciones de negativa de refugio en primera y en las de cancelación, lo que dificulta el ejercicio efectivo del derecho de impugnación
- h) Ausencia de una instancia independiente en segunda instancia.
- i) Limitada asistencia legal a los solicitantes en 1ra y 2da instancia, condicionada por la estructura cerrada del procedimiento, que impide una participación amplia de la sociedad civil, pues sólo se limita al ACNUR y sus agencias socias.

3. Ausencia de información sobre refugio, mecanismos de protección y procedimientos.

No existe información sobre el refugio y su procedimiento en los puntos de ingreso (controles migratorios de frontera). Algunas personas ingresan con la decisión tomada de solicitar refugio, por información proporcionada por amigos, parientes o instituciones en Colombia, otras, que son la mayoría, no conocen o sienten temor de acudir a las instituciones bajo el supuesto de que puedan ser localizadas por quienes las persiguen desde Colombia. Generalmente reciben información con posterioridad al ingreso, a través de amigos, compatriotas, empleadores o personas cercanas a la iglesia.

Esta ausencia de información no sólo se refleja en la población en situación de refugio, sino en las propias autoridades de frontera y en la población ecuatoriana asentada en dichas zonas; y trae las siguientes consecuencias:

- i. Restringe el acceso efectivo a personas que potencialmente pueden ser sujetos de protección internacional, las mismas que conforme hemos señalado puede llegar a representar un grupo importante de intervención (83.3%)²⁰
- ii. Ubica a estas personas en situación de riesgo, en la medida que pueden ser consideradas como migrantes comunes y por tanto sometidas a controles y sanciones que podrían vulnerar sus necesidades de protección.
- iii. Expone a las personas a niveles de inseguridad y violencia pues muchas pueden verse sometidas a procesos de explotación, chantaje u otros abusos debido a que no acceden a la obtención de una visa.

²⁰ De acuerdo al total de personas de interés de ACNUR.

- iv. No les permite tener un conocimiento exacto de los derechos y deberes que tienen en el país al que ingresan

4. Limitación al ejercicio del derecho al trabajo

Entre febrero y marzo del 2003 se expidieron los carnés de identificación de los solicitantes de refugio y refugiados/as en los que se hicieron constar disposiciones que restringen el ejercicio de los derechos laborales: para los solicitantes con una prohibición expresa para ejercer labores remuneradas, por cuenta propia o independientemente; y para los refugiados estableciendo la necesidad de obtener el carné ocupacional.

En la práctica la prohibición de trabajo a los solicitantes de refugio condujo a un proceso de criminalización de la actividad laboral, lo cual se concretó a través de procesos de deportación a solicitantes de refugio, a quienes se encontró trabajando, y a quienes se les aplicó la causal de exclusión migratoria, contemplada en el Art. 11, literal II de la Ley de Migración: haber cambiado de hecho su condición migratoria

Esta prohibición fue eliminada del carné de identificación, a partir del 16 de noviembre del 2005, lo cual representa un paso importante para la protección, pero no cierra el problema, pues si bien ahora no existe la prohibición tampoco es explícita la autorización para el trabajo. La Oficina de Refugio ha explicado que esta autorización sólo le compete al Ministerio de Trabajo y Empleo. Por su parte este Ministerio, a través de la Oficina de Migración Laboral, mantiene la política de concesión de autorizaciones de trabajo y carné ocupacionales únicamente a los refugiados/as reconocidos/as, y en relación a los/as solicitantes su situación se asimila a la de las personas que se encuentran en situación irregular, con la única excepción de que no podrían ser deportados/as.

Por su parte, la obtención del carné ocupacional a la población refugiada reconocida, se tornó en un problema práctico por el costo que tiene: USD 60. Actualmente el Ministerio de Trabajo y Empleo está impulsando una propuesta de reducción de este costo a USD4,00. Esta decisión, de concretarse, podría aparecer como una solución al problema, pero en la práctica no lo es, porque deja de lado una discusión de fondo y es la no procedencia de la exigencia de este carné para la población refugiada. De acuerdo al Código Trabajo, el carné ocupacional lo deben obtener únicamente los extranjeros que

han accedido a una visa de trabajo. Por su parte, la Ley de Extranjería señala que el documento de identificación de refugio lo facultará por sí para el ejercicio del derecho al trabajo. Por tanto, la exigencia del carné ocupacional a la población refugiada, desnaturaliza la calidad y valor de la visa de refugio, al propiciar la confusión con una visa de migración económica, como es la de trabajo.

Limitaciones en políticas de integración local

1. Discriminación y Exclusión

Se evidencia la construcción de un discurso estatal, fortalecido por los medios de comunicación, que fomenta la discriminación y exclusión de la población colombiana.

Los colombianos son mirados como los causantes de la violencia y delincuencia imperante en el país. Además se los ubica como propiciadores de la migración de la población ecuatoriana al exterior y de desplazamiento de la mano de obra nacional.

Todos estos prejuicios tienen una alta recepción en la población en general y se han integrado a su discurso, aún cuando en la realidad, no existen sustentos estadísticos y reales que confirmen estas afirmaciones. De acuerdo a INREDH entre enero del 2000 y marzo del 2004, de un total de 127.627 detenidos, 1986 eran colombianos y de ellos tan sólo 49 son refugiados²¹. Hecho que evidencia que no se puede vincular la presencia de los colombianos en general y de los refugiados en particular, con la delincuencia existente en el país.

A partir de estos prejuicios, desde su ingreso al país la población en situación de refugio, particularmente colombiana, enfrenta una actitud discriminatoria para el ejercicio de sus derechos, ello se manifiesta en acciones que van desde el trato personal excluyente en la calle, en la relación entre vecinos, frente a dependencias privadas o públicas, hasta negaciones o limitaciones en el acceso a vivienda, trabajo, educación, salud y otros servicios.

De 591 casos legales a población en situación de refugio atendidos por INREDH entre agosto del 2004 y diciembre del 2005, el 90% reportó haber enfrentado procesos de discriminación en Ecuador. Los mayores reportes de discriminación se dan en relación al derecho al trabajo, siguiéndole discriminación en el trato, acceso a vivienda, educación y salud.

²¹ INREDH, *El Refugio en el Ecuador*, 2004, pág. 53.

Frases comunes de los refugiados/as son: *en ningún lugar nos quieren arrendar porque somos colombianos/as, apenas se dan cuenta que somos colombianos nos dicen que la pieza ya se arrendó, aún cuando el letrero diga lo contrario. Cuando vamos a buscar trabajo o nos lo niegan porque somos colombianos/las o nos ofrecen trabajo pero pagándonos menos. Me despidieron sin pagarme el sueldo del mes y me dijeron que si reclamaba iban a reportarme a migración para que me deporten.*

En este último año la discriminación han empezado a presentar manifestaciones de violencia física, con respaldo social. Una joven refugiada colombiana fue agredida al interior de un bus de servicio masivo de la ciudad de Quito, el motivo fue haber pedido a dos jóvenes ecuatorianas, que le explicaran los motivos por los cuales la miraban insistentemente y se burlaban de ella. Las jóvenes cuestionadas la insultaron verbalmente indicándole que era una colombiana alzada y que debía irse a su país, y la agredieron mediante rasguños en la cara, que la dejaron lacrada. Todos los pasajeros del bus apoyaron verbalmente la acción de las jóvenes ecuatorianas.²²

Frente a esta problemática las respuestas estatales son escasas por no decir nulas. No existe normatividad que sancione la discriminación, ni tampoco campañas de sensibilización y educación frente al tema de respeto a la diversidad.

2. Limitaciones en el valor real del carné de refugiado y/o solicitante

La emisión de carnés de identificación si bien ha constituido una garantía para evitar procesos de deportación, se ha topado con una limitación práctica para el ejercicio de derechos. Instituciones del Estado y privadas desconocen su valor y en la práctica restringen el acceso a servicios. Además el carné ha contribuido a generar procesos de discriminación, pues el o la refugiada es mirada como un extranjero/a distinta de los otros por no tener pasaporte, esta ausencia genera desconfianza o rechazo.

²² Caso CPR – INREDH, octubre 2005.

3. Ausencia de alternativas viables para procesos de integración a largo plazo

Algunos refugiados/as consideran que dadas las limitaciones que tiene la visa de refugio, el poco valor práctico del carné y con el fin de evitar la discriminación, la opción de cambiar a otro tipo de visa o naturalizarse los podría ayudar en su proceso de integración.

De acuerdo al Acuerdo para el procedimiento de revocatoria de la condición de refugiado²³, pasados tres años de permanencia, una persona refugiada puede optar por acceder a una visa de residente o naturalizarse. Sin embargo, en la práctica no se han promovido mecanismos que garanticen el acceso a estas nuevas condiciones. Los requisitos son iguales que para cualquier extranjero/a y se mantiene el mismo costo elevado, lo cual restringe su utilización.

4. Incremento de solicitudes de reasentamiento por problemas de seguridad.

Las organizaciones y el ACNUR vienen recibiendo de manera cada vez más creciente solicitudes asesoría y el inicio de trámites de reasentamiento para un tercer país, argumentando problemas de seguridad. En algunos casos se han detectado reales necesidades de protección, pues la cercanía con Colombia propicia que en algunos casos los procesos de persecución continúen, sin embargo en otros casos, se ha podido comprobar que han sido situaciones creadas para poder obtener esta protección y enfrentar las limitadas posibilidades de integración económica y social que tienen en Ecuador.

5. Ausencia de políticas estatales alternativas frente a la población negada

El porcentaje global de negativas en el período es de 31% pero si a ello unimos los casos caducados y cancelados, vemos que el promedio haciendo a un 61%. Aunque no existen datos precisos, se presume que si quiera el 90% de este grupo de población permanece en el país y se mantiene en situación irregular, pues no puede acceder por el costo a otro tipo de visas. Frente a ello, se evidencia la ausencia de políticas que apunten a promover los procesos de regularización en el país.

²³ Acuerdo Ministerial 3, Registro Oficial 661, 11 de abril de 1991.

Ecuador y Colombia han tenido en el pasado una enriquecedora experiencia en procesos de regularización de la población, sin embargo, los condicionamientos de seguridad actualmente imperantes restringen la visión de los beneficios que podría traer estos procesos, como por ejemplo: la visibilización y cuantificación real de este grupo de población, ubicación de sus necesidades, disminución de los riesgos a los que esta expuesta, combate a la corrupción y el efectivo diseño de políticas públicas.

Además los procesos de regularización disminuirían la presión que actualmente existe sobre el sistema de refugio, como único alternativa posible de regularización a bajo costo.

Frente a la población negada es importante también señalar que no se han diseñado políticas de relación con otros Estados, a fin de garantizar procesos de deportación respetuosos del principio de no devolución. Para ello es fundamental tener en cuenta el carácter declarativo y no constitutivo del reconocimiento estatal de refugio; y por tanto, el derecho que les asiste a las personas refugiadas de no ser devueltos a su país de origen y que su caso sea examinado por otro país.

Grupos particularmente vulnerables

La población en situación de refugio tiene grupos particularmente vulnerables a la violación o limitación de sus derechos, estos grupos son:

Mujeres, en especial las solas o jefas de hogar se ven expuestas a muchos riesgos y procesos de violencia, como por ejemplo: extorsión económica por parte de autoridades migratorias ecuatorianas o de policía, explotación laboral, abusos o insinuaciones sexuales por parte de autoridades, compatriotas, empleadores, acompañantes u otros. Estos procesos de violencia se ven alimentados por el estereotipo de mirar a la mujer colombiana como prostituta.

En las provincias fronterizas (Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas) se han empezado a identificar casos de trata de personas o utilización de las mujeres en situación de refugio para ejercer la prostitución.

Niños/as y adolescentes: se constata un mayor grado de vulnerabilidad en los que vienen solos, sin embargo los que forman parte de núcleos familiares también son víctimas de procesos constantes de discriminación en las escuelas y espacios de socialización (barrios, centros recreacionales y otros). Uno de los problemas más comunes de este grupo, es la falta de documentación: permisos de ingreso de

padres, ausencia de registros de identidad y documentos que certifiquen el nivel de escolaridad cumplido en su país de origen. Este hecho ha traído una serie de problemas y limitaciones a un efectivo ejercicio del derecho a la educación.

Personas de la tercera edad: se ven expuestas a procesos de exclusión al acceso a empleo, vivienda y salud. Dada su edad las posibilidades de trabajo son muy limitadas y ello se complica por su situación de salud que generalmente se ve afectada por efecto del desarraigo.

Indígenas: Su situación ha permanecido invisibilizada y eso ha llevado a la ausencia de políticas adecuadas para asumir sus peticiones de refugio. En Carchi, se evidencia la necesidad de contar con intérpretes indígenas y profundizar en un análisis sobre la concepción de territorialidad y nacionalidad y su enfoque desde la perspectiva del refugio.

Los no solicitantes pero que tienen base para serlo: es uno de los sectores con más riesgo, muchos de ellos han ingresado con tarjeta andina, pero se mantienen en el país pese a su vencimiento, entrando luego en situación de irregularidad con el riesgo latente de ser deportado. Dada su irregularidad están en permanente riesgo de ser devueltos a su país de origen. Es un grupo que permanece invisibilizado y su número no ha sido cuantificado.

Las personas con problemas de seguridad asociados al proceso de persecución en Colombia. Estas personas vienen acudiendo a las instancias policiales y del ministerio público sin recibir respuestas efectivas de investigación y protección.

Retos y recomendaciones para la elaboración e implementación de políticas efectivas en materias de refugio

Sobre políticas generales

1. Política de refugio definida sobre una base humanitaria y de respeto a los derechos humanos.

- Lo cual implica la voluntad del Estado ecuatoriano de establecer en sus relaciones con Colombia, una distinción clara y precisa en el tratamiento del tema de refugio con los aspectos de seguridad fronteriza.

- La agenda de refugio por tanto, debe ser tratada por cuerda separada y su análisis se debe basar en criterios que articulen la visión de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados.
- En ese marco, la exigibilidad del Estado frente a Colombia debe estar dada por la necesidad imperante de que cese el conflicto armado y se garantice los derechos humanos de la población colombiana.
- Sobre este marco, la Política de Refugio debe propiciar y eliminar las restricciones impuestas con criterios de seguridad, como la exigencia del pasado judicial, controles laborales y propiciar la apertura de procesos de regularización de población colombiana.

2. Diseño e implementación de Políticas de Refugio que promuevan la autosuficiencia e integración social coordinadas a nivel estatal y que promuevan la participación social.

- Es necesario que el Estado asuma y operativice la agenda internacional de protección dada por el Plan de Acción de México, y a partir del mismo formule políticas nacionales en las que se articulen los diferentes actores estatales y no estatales que interactúan con la población de refugio a nivel nacional y local.
- En el proceso de elaboración de políticas es fundamental informar, sensibilizar y crear espacios operativos de decisión en los que se promueva el reconocimiento de la perspectiva de género, generacional y étnica.
- Es vital además que las instancias estatales, en especial Ministerios del frente Social incorporen en sus planes de trabajo la variable de migración. Y que se promueva una comprensión de la misma en una visión articulada entre emigración, inmigración voluntaria y forzada.
- Es necesario el diseño de variables de visibilización y medición de la implementación de políticas públicas frente a la migración, para ello se debe fomentar el registro.
- La participación y apertura de los gobiernos locales es fundamental para poder diseñar proyectos pilotos de incidencia que promuevan prácticas solidarias de apoyo e integración efectiva de la población colombiana y ecuatoriana.

3. Fortalecimiento de los programas de apoyo internacional

- Dadas las limitaciones económicas existentes en el país es indudable que se debe buscar y fortalecer los programas de apoyo de la comunidad internacional, pero esta solicitud debe tener como base la eliminación de restricciones a la población en situación de refugio, el respeto a sus derechos y las necesidades de articulación y relación de la demanda social nacional e internacional.
- Es indudable que la comunidad internacional estará más dispuesta a contribuir frente a un Estado que pese a sus limitaciones presupuestarias ha venido asumiendo el reto de protección internacional, con una visión y práctica de respeto a la normativa nacional, regional e internacional.
- A fin de eliminar la presión y costo social que los procesos de integración pueden implementar es necesario formular procesos y proyectos que potencien el desarrollo y apoyo de las comunidades locales y de acogida fortaleciendo así lazos de solidaridad, apoyo mutuo y evitando la discriminación

Propuestas sobre políticas de protección legal

1. Mejoramiento del marco legal de protección

- Es necesario avanzar en una normativa de refugio que permita incorporar los principales avances en materia de protección internacional y que además se armonice con nuestra realidad.
- Para ello, es fundamental el impulso de espacios amplios y participativos de discusión jurídica que permitan fundamentar y trabajar una propuesta de Ley Orgánica de Refugio, sobre la base de los proyectos y propuestas que se han venido generando desde la sociedad civil.
- La adopción de un mejor marco normativo evitará justamente que los criterios políticos de seguridad primen por sobre los humanitarios y de respeto a los derechos humanos.
- A la par se debería trabajar por avanzar en el diseño de una política efectiva de migración y extranjería en la que se articule con claridad el tema de refugio, evitando así duplicidades, interpretaciones en el ejercicio de derechos y dificultades en el acceso.
- Por último es vital incorporar en el marco legal mecanismos

legales eficaces para combatir la discriminación, para lo cual sería necesario contribuir en el debate del proyecto de Ley contra la Discriminación.

2. Medidas de garantía del debido proceso

- Sin duda el mejoramiento del marco legal de protección repercutirá en una mejor garantía del debido proceso. Sin embargo, es necesario en la práctica operativizar los principios generando acciones que permitan concretar el derecho a la motivación de las resoluciones, el acceso ágil y oportuno al procedimiento y decisiones en provincias, la plena garantía del derecho de impugnación, la no exigencia de documentos como base de trámite y la aplicación efectiva de criterios de género y derechos humanos en la valoración de los casos.
- Para ello se considera esencial el fortalecer los espacios jurídicos de las instancias estatales de decisión, lo cual conlleva una asunción directa, por parte del Estado del funcionamiento del sistema de protección.
- Una contribución importante sería la revisión del proceso de reconocimiento a nivel académico, para lo cual es vital la participación de las universidades y centros de investigación jurídica y organizaciones de la sociedad civil que vienen atendiendo los casos.

3. Información, difusión y capacitación sobre el sistema de protección

- Es fundamental diseñar un servicio de información en fronteras que permita acoger la real demanda de refugio existente en el país. Este servicio se puede concretar en la apertura de oficinas de orientación y en el diseño de programas y estrategias comunicativas que contengan información sobre el refugio, sus condiciones, procedimientos, derechos y obligaciones que genera, y a la par difusión sobre la realidad nacional y la institucionalidad con que cuenta.
- Este proceso de difusión sería importante articularlo con organizaciones colombianas de tal forma, que se promueva desde el propio país de origen, una comprensión clara de las condiciones del país de acogida.

- Es necesario emprender un proceso de sensibilización y formación con autoridades jurisdiccionales, autoridades locales (alcaldes y síndicos), autoridades de policía (en especial intendentes y policía de migración) y el Tribunal Constitucional, sobre el tema de Refugio y en particular la aplicación del principio de no devolución.

Propuestas de políticas de integración

1. Definición de políticas laborales que garanticen el derecho al trabajo de la población en situación de refugio

- A partir de la adopción por parte del Ministerio de Trabajo de una política clara que reconozca el derecho al trabajo a los solicitantes de refugio como un reconocimiento de su calidad intrínseca de refugiado, a la necesidad imperiosa de trabajo que tiene, las ventajas de su integración formal a la economía nacional como un mecanismo de autosuficiencia y no dependencia estatal y la eliminación de procesos de explotación laboral.
- Igualmente el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberían reevaluar la exigencia del carné ocupacional a la población refugiada, tomando en cuenta que la visa de refugio no puede ser confundida con la visa laboral.
- Es necesario además el diseño de políticas efectivas de empleo que promuevan la incorporación productiva de la población en situación de refugio en igualdad de condiciones que la población ecuatoriana. En este diseño es importante tomar en cuenta las particulares necesidades de trabajo que enfrenta la mujer en situación de refugio dada la alta incidencia de mujeres solas o jefes de hogar que llegan al país.
- Los sistemas de control laboral deberían estar enfocados al cumplimiento de las obligaciones patronales y a la eliminación de la explotación laboral.

2. Definición de políticas educativas que garanticen el derecho a la educación.

- En especial a través de la facilitación de incorporación al sistema educativo de la población en situación de refugio sin la necesidad de documentación del país de origen.
- Se debe trabajar por impulsar procesos de integración educati-

va que eliminen la discriminación en el aula, propiciada tanto por alumnos, profesores y personal administrativo.

- Formular mecanismos que garanticen la continuidad de la educación en especial en zonas de frontera.

4. Elevar el análisis sobre las situaciones de acceso a la salud, vivienda y derecho a la alimentación.

- Las condiciones en que debe desenvolverse su vida cotidiana la población en situación de refugio revelan que generalmente hay serias limitaciones en el acceso al derecho a la salud, vivienda y el derecho a una alimentación adecuada, en especial de los niños.
- Para ello, sería importante impulsar estudios sobre estas problemáticas, en los que se involucre a actores estatales para así concretar el diseño e implementación de políticas que permitan enfrentar estas limitaciones.

5. Implementación de un programa sostenido de difusión del sistema de refugio y de combate a la discriminación.

- Es necesario cambiar el discurso mediático que ha fortalecido las prácticas discriminatorias hacia la población colombiana en general y particularmente a la población en situación de refugio, para ello es fundamental trabajar con los medios de comunicación y generar campañas masivas de conocimiento y solidaridad con la población en situación de refugio.
- Para este objetivo, sería importante también contar con datos que permitan romper con los estereotipos que se han creado sobre este grupo de población (delincuencia, narcotráfico, terrorismo, prostitución) y fortalecer la comprensión de la dimensión de los efectos que tiene sobre la población civil, el conflicto armado colombiano, la necesidad de apoyo y protección; y promover los aspectos positivos del proceso de integración.

6. Políticas que promuevan la residencia y naturalización de la población refugiada reconocida.

- Operativizando dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, la normatividad existente que garantiza el derecho de las personas

reconocidas de acceder a visas de residente y a naturalizaciones, si es que han permanecido en el país por más de tres años y tienen el deseo de permanecer e integrarse al Ecuador.

- Para ello es necesario una flexibilización en los requisitos y costos de este tipo de procesos.

7. Revaluación del sistema de identificación de la población refugiada

- Promoviendo en reuniones de coordinación entre la Oficina de Refugio y el Departamento de Documentos de Viaje, del Ministerio de Relaciones Exteriores la utilización de pasaportes, que a la par que garanticen la identificación individual promuevan el efectivo ejercicio de derechos y eviten la estigmatización y discriminación.

Propuestas de atención a grupos vulnerables

1. Involucramiento de instancias estatales que diseñan política

- Se considera esencial que el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejo de Discapacidades, la Procuraduría General del Anciano y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODEMPE definan políticas específicas de atención orientadas a favorecer la protección de las personas en situación de refugio, que se encuentran dentro de su competencia.

2. Adopción de políticas que promuevan la regularización de población en situación de refugio negada o que no ha accedido al sistema por desconocimiento y temor.

- A través del establecimiento de un proceso de regularización general de personas colombianas, promovido por el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Permitiendo así acceder, a bajo costo, a visas de permanencia legal en el país, cuando las personas colombianas han adquirido lazos familiares, laborales o se han mantenido en el país por períodos de tiempo considerables (siguiendo la tradición de procesos pasados mínimo dos años).

- Este proceso debe ser lo suficientemente difundido y debe propiciar la participación de las diferentes instancias estatales, privadas y sociales.
- Es importante además, la realización de acuerdos con países vecinos o terceros países para la deportación de personas en situación de refugio negadas que se niegan a regresar a su país de origen.

3. Acciones de investigación y sanción frente a problemas de seguridad

- A través de procesos de capacitación y sensibilización dirigidos a la Policía Judicial, Ministerio Público y Jueces, las cuales faciliten la recepción de demanda de protección de personas en situación de refugio que han sido víctimas de atentados o hechos delictivos que tienen como antecedente su situación de persecución en Colombia.
- Para concluir, sólo cabe indicar que esta lista de propuestas no es exhaustiva ni definitiva, pero considero que es sustancial para avanzar en un mejoramiento del sistema de refugio y obviamente en una satisfacción esencial de las necesidades de la población en situación de refugio.
- Sin duda, ésta conlleva un serio compromiso estatal, que debe partir de la consideración de que la migración en general, y en este caso particular el refugio lo interpela en la evaluación y reevaluación del efectivo ejercicio de la ciudadanía de todos sus habitantes, pues la ciudadanía no puede ser entendida como una categoría basada en la pertenencia nacional, sino en la universal e integral realización de los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad, condición social, género o edad.

**Comentario a la ponencia:
Los refugiados colombianos
en Ecuador**

Felipe Adolf
Iglesia Luterana

Agradezco a Planex la invitación para participar en este IX Seminario sobre las relaciones entre Colombia y Ecuador. Felicito al Ministerio de Relaciones Exteriores por esta iniciativa de planificación de sus acciones y estrategias 2006- 2020; a Gina Benavides por esta extensa y exhaustiva presentación que nos ha permitido ubicar un tema complejo en su contexto; a nuestra moderadora, doña Mariana Velasco por su desempeño en esta sesión.

En la apertura de este IX Seminario escuché con mucha atención las palabras introductorias del Señor Canciller. Nos dijo que un aspecto importante es escuchar a los y las participantes para conocer todas las opiniones. Sé que el Señor Canciller conoce muy bien la situación, no obstante quiere escuchar voces de ambos lados de la frontera y de diferentes actores, por eso estamos aquí para colaborar modestamente con esta iniciativa de PLANEX.

Mi intervención será desde la perspectiva de una persona de iglesia y seré muy puntual en mi intervención.

1. Vivimos en una situación de interdependencia entre los países. Lo que ocurre en uno afecta a los otros. Las comunicaciones no tienen fronteras; el comercio nos interrelaciona y no pocas veces nos condiciona; acciones políticas de un país desencadenan situaciones en otros. El caso que nos ocupa: el conflicto interno en Colombia, repercute en Ecuador movilizando todos los estamentos del Estado y de la sociedad civil convirtiéndolo en un tema político complejo y de difícil tratamiento. Esta interdependencia hace que los gobernantes, los medios de comunicación y aún la sociedad civil debemos ser responsables con las acciones que tomemos.

2. Todo refugiado/a es ante todo persona y como tal debe ser tratada. Todo maltrato, indiferencia o discriminación será siempre arbitraria.

3. Los hermanos y hermanas colombianos son hijos e hijas de su tierra: Colombia. Cuando llegan a Ecuador, son nuestros hermanos y hermanas a los que debemos tenderles las manos, pero ciertamente implica corresponsabilidad de parte de Colombia. El país de origen no puede desentenderse de sus hijos e hijas cuando traspasan la frontera. Los colombianos y colombianas que se ven obligados a buscar refugio para salvar su vida y la de los suyos es un derecho legítimo, por lo tanto el país expulsor debe ser corresponsable por la vida, la salud, la educación y el trabajo en el país receptor.

4. Para todo niño, niña y adolescente colombianos que ingresen al país la educación es un derecho. Ese derecho está por encima de toda otra consideración de tipo reglamentario para la aplicación de ese derecho similar al que tiene todo niño, niña y adolescente ecuatoriano. Los refugiados no piden privilegios, piden respeto y restitución de su dignidad negadas. No pedimos tratamiento especial, si, exigimos respeto, hospitalidad, solidaridad y no discriminación.

5. Ecuador tiene grandes limitaciones económicas, políticas e institucionales, pero ninguna de ellas nos impiden ser un país solidario que trate con dignidad, con humanidad a las personas que ingresan en busca de refugio. Esta solidaridad puede consistir en reubicar en terceros países a los que por algún motivo no puedan ser acogidos como refugiados. La globalización no debe ser solo económica, sino también solidaria y humana.

6. Es necesaria una coordinación interestatal e interministerial más consistente para asumir el tema de los refugiados con profesionalidad; no solo como tarea, sino con vocación. El servicio a los más necesitados es siempre un apostolado. Los refugiados son personas y nuestra tarea es dignificarlas a través del servicio.

**Comentario a la ponencia:
Los refugiados colombianos
en Ecuador**

Luis Túpac-Yupanqui¹

Ex-Director Jesuíta de Apoyo
a los Refugiados

Agradezco a la Cancillería, en la persona del Sr. Embajador Javier Ponce Leiva, la invitación para comentar la presentación de Gina Benavides acerca de la Población Colombiana en Situación de Refugio en Ecuador (PCSR), con la finalidad de aportar propuestas de política pública para el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, dentro del IX Seminario “Relaciones Ecuador-Colombia”.

Espero poder hacerlo, a pesar de que no soy especialista en política internacional; mi experiencia sólo viene de estos cinco años dirigiendo el Servicio Jesuíta a Refugiados.

Hacer propuestas acerca de las políticas que el gobierno ecuatoriano debe tener ante la población colombiana en situación de refugio es “la otra cara de la moneda” de las políticas que el Ecuador debe tener respecto de los derechos de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, tema del que ya se ha hablado en otro evento de PLANEX, en Cuenca, al que muy gentilmente también me invitaron. Lo que quiero decir es que si sólo se establecen políticas públicas en favor de los emigrantes ecuatorianos y no se establecen políticas en favor de los refugiados, las respuestas sociales del Ecuador quedan incompletas y carentes de fundamentos éticos.

Con respecto a los refugiados colombianos en Ecuador, según Gina nos ha presentado, sin perdernos en una serie de cuestiones, por otro lado muy importantes, las propuestas de política pública deben sobre todo enfocarse en tres ámbitos sobre los cuales el Estado ecuatoriano debe definir contenidos y objetivos de política exterior:

¹ Ex director del SJR en Ecuador

- Los mismos colombianos en situación de refugiados
- Las causas de la presencia de población colombiana en situación de refugiados en Ecuador
- Las consecuencias y perspectivas de este fenómeno social del refugio en Ecuador

Antes de entrar a hacer las propuestas de política pública internacional en cada uno de estos tres ámbitos es necesario previamente hacer un reconocimiento sencillo y humilde. Que reconozcamos, el Estado ecuatoriano, el ACNUR, las iglesias, el SJR y todas las demás instituciones involucradas que NO hemos estado preparados para la llegada de la Población Colombiana en Situación de Refugio a Ecuador (PCSR), nos tomaron desapercibidos. Con esto quiero decir que muchas de las deficiencias en el servicio y atención a la PCSR se han debido a ello. Por ejemplo, el reglamento que regula el refugio en Ecuador es de 1992, cuando nadie imaginaba ni en las peores pesadillas que el conflicto colombiano degeneraría en las actuales magnitudes. Pero, todavía podemos hacer arreglos y son necesarias algunas correcciones.

1. Los mismos colombianos en situación de refugiados

Más allá de nuestros justificados temores ante la llegada de más de 500.000 colombianos, desde el año 2000, de los cuales ACNUR considera a 250.000, como población de su interés (es decir población en situación de refugio), es necesaria una comprensión más profunda del hecho del refugio. Más allá de los estereotipos y los temores explicables respecto de los colombianos, exacerbados por algunos medios de comunicación y algunos sectores preocupados por la seguridad; más allá de estos miedos que tenemos respecto de los colombianos se trata de personas, de seres humanos, que han tenido que escapar de la guerra que vive Colombia, en situaciones límite. La mayoría son personas que han tenido que abandonar sus hogares dejándolo todo. Ante ello, el refugio es la figura internacional que permite brindarles protección.

Luego, la política exterior ecuatoriana ante las tragedias que viven los colombianos en situación de refugiados debe proceder en consecuencia:

- Promoviendo (desde los enfoques del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho de los Refugiados, desde la particular Declaración de Cartagena) la visibilización y sensibilización, investigando las características de esta PCSR (género, edad, etnia, estatus migratorio, formación, etc.) y las condiciones en que llegan y en que se están integrando en nuestro país, con el fin de tener datos lo más responsables y reales posibles que nos permitan un plan de protección de la población en situación de refugio y también un plan emergente en caso de escalada inesperada. Solo levantar los imaginarios discriminatorios de los colombianos, como ha mostrado Gina, respecto de los datos sobre los colombianos detenidos entre el 2000 y el 2004, dan los argumentos para mantenerlos en esa zona gris que vulnera sus derechos. Insisto en proponer estas investigaciones porque los riesgos están por los dos lados: invisibilizar a la PCSR o visibilizarlos de manera deforme: ladrones y prostitutas o las víctimas, miradas coyunturalistas que no miran más que lo inmediato. Las visiones que victimizan a la PCSR lleva el riesgo de que sólo sirvan para hacer asistencia humanitaria inmediata, necesaria e imprescindible, pero que tranquiliza nuestras conciencias, sin mirar hacia las tareas del futuro de manera integral.
- Facilitándoles el reconocimiento de su estatus de refugiados. ¿Cómo es que la población de interés de ACNUR es 250.000 colombianos y el gobierno ecuatoriano sólo ha reconocido a 11.500, menos del 5%?
- Puesto que la respuestas sociales hasta ahora se han enfocado en los 11.500 refugiados reconocidos, es necesario tomar conciencia que los refugiados reconocidos son sólo una pequeña parte de los que están en situación de refugio (250.000 para ACNUR), por lo cual es necesario también elaborar y ejecutar políticas en favor de los que están en situación de refugio y no quieren solicitar, pero son refugiados de hecho. Ni siquiera se registran en sus propios consulados colombianos por temor a exponer su seguridad. No confían en su Estado colombiano.
- Facilitándoles, a los que por temor no solicitan el refugio, un proceso de regularización de su estatus migratorio, como lo ha propuesto el pasado 19 de abril del 2006 el Ministro de Trabajo, Galo Chiriboga, junto a varios sectores de sociedad civil que par-

ticipan en la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales. Es necesario regularizarlos por los mismos argumentos de la seguridad, para tener registro de ellos, y para eliminar la ventaja comparativa de los inmigrantes indocumentados que perjudica a los trabajadores ecuatorianos, ya que los patronos prefieren contratar trabajadores indocumentados para pagarles menos.

- Eliminar las medidas restrictivas en el proceso de reconocimiento del estatus del refugio: el pasado judicial (inútil para mostrar que no ha cometido delitos en Colombia puesto que el nivel de impunidad en Colombia es de más del 95% e inconstitucional puesto que violenta los derechos de los refugiados), tarjeta andina, partida de nacimiento, los documentos de identidad. Se trata de gente que ha tenido que escapar de pronto ante la sospecha de ser partidario de alguno de los grupos armados. Pero también, estas restricciones además de estar en contra de los marcos jurídicos internacionales están también en contra del mismo hecho de la llegada de la PCSR a Ecuador. Es decir, no por las restricciones que el Estado Ecuatoriano imponga se va a detener la afluencia de colombianos a Ecuador, ya que la llegada de refugiados a Ecuador se debe a otros factores.
- Capacitar a autoridades y funcionarios del ministerio de gobierno, de policía de migración, de salud, de educación, respecto del hecho del refugio.
- Pero también capacitar a otros actores de la sociedad civil involucrados, ya que con frecuencia he escuchado que el servicio y la atención a los refugiados es un favor que les hacemos y no un derecho propio de su dignidad de seres humanos en situaciones trágicas, pero también se trata del derecho de nuestra propia dignidad ecuatoriana expuesta a deshumanizarse al no ser sensibles y no hacer algo ante la tragedia humana de la PCSR.
- Fortalecer los espacios de información para la PCSR (CINOR, Casa del Migrante, FAS, SJR) y organizar otros para que la PCSR sepa qué es lo que puede hacer para que no se vulneren sus derechos.
- La mayor parte de estas recomendaciones deberían ser parte de las reformas legales que propone Gina, para la ley que regule el refugio, pero también para las leyes que regulen la inmigración.

2. Las causas de la presencia de población colombiana en situación de refugiados en Ecuador

También es necesario preguntarse por qué llegan en estas condiciones estos amigos y amigas colombianas, ya que por otra parte es muy complicado para el Ecuador mantener una postura humanitaria de recepción indefinida de refugiados, como si encima el Ecuador fuera el responsable de estas tragedias humanas.

Ante ello, la política exterior del Ecuador debe:

- En los diálogos con Colombia, a la par de otros temas como el tráfico de drogas, las fumigaciones, la seguridad en la frontera, debe también poner en la agenda de conversaciones a la población colombiana en situación de refugio que está llegando a Ecuador, con el fin de exigir a Colombia su corresponsabilidad en la atención.
- Pero no sólo exigir corresponsabilidad a Colombia para la atención, sino también para que se termine la guerra, para que haya diálogo y acuerdos entre los diversos actores armados, entre los diversos sectores económicos y políticos, que están detrás de algunos sectores armados, beneficiándose de la guerra.
- Mantener la política de no involucramiento en el conflicto interno de Colombia.
- Además de pedir corresponsabilidad a Colombia es necesario pedir la corresponsabilidad a la región andina y latinoamericana, no sólo para la protección de los refugiados, mediante acuerdos de procesos de reasentamiento, sino también para buscar soluciones conjuntas para el conflicto colombiano.

3. Las consecuencias y perspectivas de este fenómeno social del refugio en Ecuador

De cara al futuro, para bien o para mal, más de 500.000 colombianos están aquí, la mayoría de ellos debido a la guerra en Colombia. La mayor parte de ellos, según investigaciones del SJR, ya fueron desplazados internos en Colombia. Por lo tanto muy difícilmente regresarán a Colombia. Vienen de un ambiente de más de cuarenta años de guerra. Han elaborado mayores y mejores mecanismos para sobrevivir en situaciones adversas.

- Están aquí para quedarse.

- Pueden convertirse en un peligro, si no hacemos nada para integrarlos de manera creativa y participativa en el desarrollo de nuestra sociedad ecuatoriana.
- Pueden convertirse en un peligro si no aprovechamos de su presencia para intentar superar las lacras sociales que también afectan a la gran mayoría de la población ecuatoriana.

¿Cómo hacer de la presencia de la PCSR en Ecuador una oportunidad para el crecimiento de nuestra democracia y de la participación ciudadana?

Es necesario que diseñemos un plan de integración de ellos en nuestra sociedad, una integración que beneficie tanto a los colombianos que están llegando en situación de refugiados como a las comunidades y las poblaciones ecuatorianas receptoras. Es necesario que formulemos la visión, el sueño de lo que queremos respecto de este hecho, para que nos sirva de faro guía en el ejercicio de la política internacional respecto de la PCSR en Ecuador.

La mala comprensión de lo que son y viven los refugiados nos está volviendo insensibles ante sus tragedias, nos justificamos escuchando y diciendo que son criminales y prostitutas. Ellos necesitan documentos de identidad, educación, salud, trabajo.

Es necesario hacer un “corte de aguas” en la comprensión de ellos, no pueden ser tratados como inmigrantes económicos, a los cuales se les impone una serie de tasas y pagos por documentos, legalizaciones y acreditaciones de identificación (pasaporte/visa), laborales (carné ocupacional), de estudios (su reconocimiento), acceso a vivienda (no pueden titular propiedades).

Es necesario, como lo ha hecho el estado de España, respecto de sus inmigrantes, sacar el refugio de la agenda de seguridad y pasarla a la agenda social, a la agenda laboral, a la agenda educativa, a la agenda de salud.

Intentar enfrentar la inseguridad ciudadana con más agentes armados, como decía un filósofo argentino, es la solución de los estúpidos.

**Comentario a la ponencia:
Los refugiados colombianos
en Ecuador**

Durval Martínez
ACNUR

En primer lugar quisiera felicitar a la Dra. Benavides por su presentación. Quizás es necesario hacer algunas precisiones en cuanto a las estadísticas, por ejemplo, al 31 de Diciembre del 2005, ya habían 11,302 refugiados reconocidos.

Por otro lado, en cuanto a la Descentralización del Trámite, en la actualidad ya se están realizando actividades descentralizadas, aunque insuficientes: con dos oficinas estatales: Quito (central) y Cuenca; y nueve lugares en los que se realizan actividades de apoyo a cargo de ACNUR e Iglesia: Tulcán, Ibarra, Quito, Sucumbíos, Orellana, Santo Domingo, Cuenca, San Lorenzo y Esmeraldas y las Brigadas de elegibilidad a cargo de la Oficina de Refugiados de la Cancillería.

Estamos totalmente de acuerdo con las observaciones presentadas en cuanto a las limitaciones experimentadas por los refugiados y solicitantes, sobre todo los niños y otras personas muy vulnerables, en cuanto a la atención en los servicios de salud, que es muy deficitaria y excluyente; la matriculación en las escuelas tanto a nivel primario como secundario o los accesos a otros servicios.

Mucho de esto tienen que ver con el desconocimiento de las políticas existentes que protegen a los refugiados y les permiten el acceso a los servicios en las mismas condiciones que a la población ecuatoriana, pero también tiene que ver con la alta rotación de autoridades de salud y de educación, sobre todo a nivel provincial, en donde, cada vez que hay un cambio de directores de hospital, por ejemplo, se quieren cambiar las normas y procedimientos para el trato a los refugiados.

Lo mismo ocurre en las escuelas cuyos directores a veces aceptan la documentación que presentan los niños para avalar sus estudios anteriores en su país de origen, otras veces los desconocen, unas

escuelas aceptan un examen de ubicación para aquellos niños que no tienen su documentación a la mano, otras escuelas simplemente se niegan a tomarles ese examen, es decir, la aplicación de las políticas de educación, en lo que respecta a los refugiados, es muy arbitraria. Coincidimos en la necesidad de enfrentar los restos presentados de una manera más participativa, pero sin llegar a paralizar los procesos debido a una masificación de la participación. Lo que se necesita son trámites ágiles y sencillos, que ajustándose a las leyes nacionales, cumplan con los convenios internacionales y que rescaten y respeten la dignidad de las personas.

ACNUR considera que los principales retos en el tema de refugiados son:

a) Que el Estado asuma gradualmente su responsabilidad en cuanto al tema de asilo, de acuerdo a los compromisos internacionales que ha suscrito, no solamente en cuanto a mantener una Comisión de Elegibilidad que determina el estatus de los solicitantes, sino promoviendo políticas diferenciadas para asilo y para migración

a. ASILO: Entendido que es un asunto de derechos Humanos y que está sujeto a convenios internacionales y que debe estar completamente separado de los temas de Seguridad Nacional, ya que se trata de proteger a las personas no de acusarlas o perseguirlas.

b. MIGRACION: Que se relaciona más con políticas de Control y que están sujetas a las decisiones de los Estados. Aquí entrarían, por ejemplo: los migrantes económicos, turistas, trabajadores temporales, músicos, grupos de teatro, etc. Que llegan temporalmente al país.

Por lo tanto el asilo no debería ser parte de las negociaciones políticas bilaterales ya que es parte obligatoria del derecho internacional y de los convenios internacionales suscritos y protege la dignidad de las personas. La propuesta de ACNUR es que el tema de asilo tenga una política definida y abierta a nivel ministerial para que a nivel interno existan políticas y procedimientos muy bien definidos sobre el tema y se acaben las arbitrariedades antes mencionadas.

b) Otro de los retos que propone ACNUR, es la localización e identificación de la población en necesidad de protección internacional, que, según se ha manifestado, podrían llegar a las 250,000 personas. El problema es que no sabemos en donde están lo que hace virtualmente imposible determinar cuantos realmente son. Consideramos que es responsabilidad de todos, incluyendo a la sociedad civil, iglesias, ACNUR y el estado, el de apoyar en la identificación de estas personas a fin de brindarles el apoyo que seguramente necesitan, tanto en asistencia humanitaria básica, protección legal y ofrecerles alternativas para su integración local a través de encontrar soluciones duraderas a sus problemas.

A propósito de soluciones duraderas, mucho se ha mencionado de las repatriaciones como una solución a la situación, cabe mencionar que ACNUR, en ningún momento promueve estas repatriaciones y en el caso de que estas sean genuinamente voluntarias, ACNUR está obligada a brindar la mayor cantidad a su alcance de información sobre el lugar de origen, a fin de que las personas que opten por esta alternativa, estén suficientemente informadas de los riesgos potenciales que corren al retornar a zonas en las que el conflicto aún se mantiene.

Las actividades propuestas para lograr la visibilizar a esta población incluyen, pero no se limitan a:

a) Proveer información sobre las alternativas de asilo en el Ecuador, los sitios de registro, los derechos de los refugiados, etc., esto a través de campañas de difusión, sobre todo en las zonas de frontera; brigadas de identificación y de registro, capacitación permanente a las autoridades policiales y militares en el cordón fronterizo, etc.

b) Informar / capacitar a las distintas dependencias del Estado Ecuatoriano, población en general y las instituciones de la sociedad civil, sobre la situación de estas personas

c) Visibilizar internacionalmente esta crisis humanitaria, calificada por ACNUR como la más grave del hemisferio occidental y la tercera crisis más grave del mundo en la actualidad. De esta manera la comunidad internacional podría brindar mucho más apoyo técnico y financiero para que podamos enfrentar esta creciente situación

ACNUR considera que el reto es de todos ya que será la única manera de enfrentarlo, creemos que el tema de refugiados no es competencia de una sola entidad estatal o de unas pocas instituciones de la sociedad civil o de un solo organismo internacional. Es una tarea que nos toca a todos y juntos debemos enfrentarlo. Por tanto, agradecemos al Sr. Ministro Carrión por haber incluido esta temática como parte del debate y discusiones de PLANEX, y confiamos en que, no solamente a nivel de Política Exterior, sino también a nivel interno, se pueda desarrollar un dialogo fructífero que favorezca acciones concretas para la integración de los asilados y el respeto de los derechos humanos.