

MIGRACIÓN FORZADA DE COLOMBIANOS

Colombia, Ecuador, Canadá

ECUADOR

Fredy Rivera
Hernando Ortega
Paulina Larreátegui
Pilar Riaño-Alcalá

CORPORACION
REGION



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Septiembre 2007
Medellín, Colombia

Edita

CORPORACIÓN REGIÓN
Calle 55 N° 41-10
Teléfono: (57-4) 2166822
Fax: (57-4) 2395544
Medellín, Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

ISBN: 978-958-8134-37-6

Coordinación académica

Pilar Riaño Alcalá
Marta Inés Villa Martínez

Corrector de estilo

Álvaro Molina

Fotos

Archivo de la investigación

Coordinación editorial

Luz Elly Carvajal G.

Diseño e impresión

Pregón Ltda

Esta publicación tiene el apoyo de:
Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo –Ciid–, Colciencias, Social Sciences and
Humanities Research Council, Canadá –Sshrc– y Agro Acción Alemana –AAA–

Impreso en papel ecológico fabricado con fibra de caña de azúcar

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	
EL REFUGIO DE COLOMBIANOS EN ECUADOR	17
ASPECTOS SOCIODEMOGRAFICOS	19
MIGRACIONES COLOMBIANAS A ECUADOR: BREVE DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DE UNA RELACIÓN VECINAL	19
LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN CIFRAS Y LUGARES DE ASENTAMIENTO.....	21
POBREZA Y OTROS INDICADORES SOCIALES	23
Las características ocupacionales	25
LA POBLACIÓN REFUGIADA EN ECUADOR.....	26
Datos demográficos básicos	26
Causas y lugares de procedencia de la inmigración forzada.....	28
Perfiles socioeconómicos y culturales de la población refugiada.....	30
Aspectos generales.....	31
Educación.....	32
Actividad ocupacional o laboral.....	33
Ingresos económicos	34
Condición de la mujer.....	35
Referencias.....	36

SEGUNDA PARTE	
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE REFUGIO EN ECUADOR	37
UNA MIRADA AL MARCO JURÍDICO:	
LEGISLACIONES E INSTRUMENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES	39
La fragilidad del marco jurídico nacional en el tema de refugio	40
MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
Marco institucional de procedimientos jurídicos.....	41
Instituciones estatales	42
Actores no estatales	43
Comité Pro Refugiados	43
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –Inredh–.....	43
Servicio Jesuita a Refugiados –SJR–	43
Centro de Documentación en Derechos Humanos	
Segundo Montes Mozo S. J., CSMM	44
Organismos internacionales: Alto Comisionado	
de Naciones Unidas para Refugiados –Acnur–.....	44
Limitaciones de las relaciones interinstitucionales	
en el marco de procedimientos jurídicos.....	45
POLÍTICAS DE PROTECCIÓN	45
Procedimientos para reconocimiento de la calidad de refugiado..... ⁴⁶	46
Procedimientos de primera instancia	46
Procedimientos del Estado ecuatoriano para retirar	
el reconocimiento de la condición de refugiado	47
Procedimientos en sede administrativa	49
Inconvenientes con los procedimientos	50
Políticas de protección para enfrentar la vulneración	
de los derechos de personas refugiadas.....	51
Decisiones del Tribunal Constitucional.....	51
Resoluciones de la Defensoría del Pueblo	52
POLÍTICAS SOCIALES DE ACCESO A DERECHOS BÁSICOS	52
LIMITACIONES AL ACCESO DE DERECHOS:	
RESTRICCIONES DESDE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	53
Incremento del personal militar en las fronteras	
y segurización de la frontera norte	54
Establecimiento del pasado judicial a personas colombianas,	
como requisito de ingreso al país.....	54
Exigencia de la obtención del carné ocupacional para los refugiados reconocidos.	55
Propuestas para la exigencia de visa.....	55
ROLES DE OTRAS ORGANIZACIONES PARA GARANTIZAR	
EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS	55
EL REASENTAMIENTO COMO FORMA DE ESCAPAR A ESTE “NO REFUGIO”	56
Referencias	57
Glosario	58

ANEXOS

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA

DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR ECUADOR	59
Anexo 1. Instrumentos vinculantes.....	59
Anexo 2. Instrumentos no vinculantes.....	60
Anexo 3. Flujo del proceso de la solicitud de refugio.....	60
Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores.....	60

TERCERA PARTE

EL REFUGIO DESDE LA EXPERIENCIA DE LA POBLACIÓN..... 61

ESTUDIOS DE CASO.....	63
QUITO.....	63
Contexto	63
La población refugiada en Quito y en el barrio Solanda	67
El proceso del desplazamiento y el refugio.....	69
Perfil de los participantes	69
Los motivos del refugio	71
Los trayectos	73
La búsqueda del reconocimiento como refugiados	75
El miedo en las experiencias de refugio	75
La memoria, el presente y el futuro en las experiencias de refugio	79
¿Cómo los ven y cómo se ven a sí mismos?.....	85
Redes sociales e instituciones.....	87
Referencias.....	91
IBARRA.....	92
Contexto general de Ibarra	92
La población refugiada en Ibarra	95
Perfil de los participantes	95
Las dinámicas de refugio	97
El miedo en las experiencias de refugio	101
La memoria en las experiencias de refugio.....	104
¿Cómo los ven y cómo se ven a sí mismos?.....	108
La discriminación.....	109
Las redes y prácticas sociales	111
La organización y las acciones colectivas	112
Referencias.....	114
SAN LORENZO.....	116
Contexto general	116
La población refugiada	120
Descripción del proceso de desplazamiento y refugio:	
salida, trayectos y llegada	121
La salida.....	122
Los trayectos	123
El proceso hasta hoy.....	125
El miedo en las experienciasde desplazamiento y refugio	125

La memoria: cercanías y olvidos	127
Redes y prácticas sociales	129
La Asociación Colombo-Ecuatoriana	131
Referencias.....	133
CONCLUSIONES ESTUDIOS DE CASO EN ECUADOR:	
EL SUJETO Y EL REFUGIO	135
La cercanía y continuidad entre Colombia y Ecuador	136
La construcción de Colombia y el colombiano como amenaza.....	136
CONCLUSIONES PRELIMINARES ECUADOR.....	139
CONCLUSIONES GENERALES	
La protección humanitaria, las políticas públicas y la migración forzada.....	143
Los miedos y las memorias en las experiencias de los desplazados y refugiados....	145
La reconstrucción de proyectos de vida, las sociabilidades y las formas organizativas.....	147
El contexto y actitudes de la sociedad receptora	149
Las imágenes, las representaciones sociales y las sociedades receptoras	150

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE REFUGIO EN ECUADOR

Fredy Rivera
Paulina Larreategui*

* Para este capítulo se contó con la valiosa colaboración de la abogada e investigadora Gina Benavides

Analizar las políticas públicas relacionadas con refugio implica, en primera instancia, comprender el marco jurídico en el que se desarrollan; por ello, iniciaremos este análisis revisando los instrumentos nacionales e internacionales que en esta materia ha adoptado el Ecuador, para luego evaluar la sostenibilidad del sistema de refugio en ese marco.

Paso seguido analizaremos las instituciones estatales y no estatales que están involucra-

das en los procedimientos jurídicos y las relaciones interinstitucionales que existen entre ellas. Luego, describiremos y examinaremos las políticas de protección para el reconocimiento jurídico de la condición de refugiados y el acceso a derechos básicos con sus límites y complejidades. Finalmente, exploraremos el proceso de reasentamiento que es considerado como una alternativa duradera por el Acnur.

UNA MIRADA AL MARCO JURÍDICO: LEGISLACIONES E INSTRUMENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Ecuador desde hace varias décadas ha firmado internacionalmente y ratificado en el ámbito nacional diversos convenios para la protección de los derechos humanos¹. En los últimos cinco años ha presentado informes ante los Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de la Cedaw, el Comité de Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura (de Naciones Unidas) y es parte del Comité Ejecutivo de Acnur en el que tuvo la presidencia por seis meses en el año 2004.

Pese a la trascendencia estratégica, el Estado ecuatoriano no supo aprovechar esa representación para canalizar recursos, definir acciones y elaborar recomendaciones específicas para el mejoramiento de la situación de los refugiados en Ecuador.

Por otro lado, hasta ahora no se han planteado denuncias o demandas contra el Estado ecuatoriano ante el sistema regional de protección de derechos humanos, sin embargo,

organizaciones no gubernamentales como Inredh y la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE han iniciado acciones nacionales con el fin de utilizar recursos jurídicos internos y poder presentar casos ante el sistema regional e internacional².

Es procedente señalar que el derecho al asilo en Ecuador fue reconocido constitucionalmente desde 1967 como un derecho, no únicamente de las personas nacionales, sino

1. Ver anexo 1: instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Ecuador
2. Se interpuso una acción de Hábeas Data para exigir la entrega de la resolución de refugio. Es un derecho que permite el acceso a la información sobre el acto administrativo por el cual se estableció la exigencia del pasado judicial para las personas de nacionalidad colombiana. También se establecieron 5 acciones de Amparo Constitucional por violación del derecho de motivación en las resoluciones de refugio. Cabe mencionar que en octubre del 2005, Cedhu y la Clínica de Derechos Humanos presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una audiencia temática sobre la situación de derechos humanos en Ecuador. En dicha audiencia se entregó un informe de análisis de la situación de refugio preparado por Inredh.

de las extranjeras³. Su inclusión constitucional se enmarca en la ratificación de los convenios, tanto de asilo territorial como diplomático, y en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo⁴.

El marco constitucional vigente recoge, por tanto, la visión que históricamente se ha construido sobre el asilo en el país, esto es, íntimamente vinculado con el tema del refugio y por tanto asumiéndolo como sinónimo. La reglamentación interna se expidió en 1971, año en que se promulgó la Nueva Ley de Extranjería que reconoció el asilo/refugio como una categoría de visa de no inmigrante y distinguió entre asilo diplomático y territorial, entendiéndose a este último como refugio; de esta forma, el marco de regulación del asilo/refugio se mantuvo en el campo de la extranjería hasta 1987 cuando el país asumió el compromiso internacional de implementar un marco jurídico específico sobre la situación de los refugiados.

En 1992 se actualizó el marco de regulación mediante un nuevo reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra⁵, que es el que se encuentra vigente hasta la actualidad. Más tarde, en el año 2003, con la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos y en particular el Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas se miró la necesidad de plantear un proceso de reformas que posicionara el marco jurídico nacional en el marco de protección internacional de derechos humanos⁶.

Asociado a este proceso existe una variedad de normas, acuerdos y resoluciones emitidos por el Estado que reconocen derechos específicos a extranjeros refugiados como, por ejemplo, los contemplados en el Código de la Niñez y Adolescencia⁷ y la Ley de Maternidad Gratuita, que en su última reforma de octubre del 2005 amplió la protección a las mujeres extranjeras que estuvieran en situación regular o irregular. Esta reforma se emitió luego de un largo proceso de discusión en el cual expresamente se quería eliminar de este beneficio a las mujeres extranjeras que estuvieran en situación irregular.

La fragilidad del marco jurídico nacional en el tema de refugio

La base jurídica que sostiene el proceso de reconocimiento de la calidad de refugiado en Ecuador es el Decreto Ejecutivo 3301 y es criticado por ser un instrumento desactualizado e incompleto, pues en él no constan todos los procedimientos que se llevan a cabo en materia de reconocimiento de la calidad de refugiados, como tampoco se establecen procedimientos de protección ni es claro en cuanto a los mecanismos de protección que se podrían activar en caso de vulneración de derechos.

Esta situación evidencia la falta de consolidación institucional respecto al sistema de refugio y presiona a los funcionarios a cargo de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores para crear formas de protección y solventar de alguna manera las solicitudes de refugio presentadas ante el Estado ecuatoriano⁸.

3. DL s/n, RO 133, 25/05/1967.

4. El Art. 29 de la actual Constitución (DL s/n, RO 1, 11-08-1998) proclama: "Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo".

5. Decreto Ejecutivo 3301, publicado en RO 933, 12-05-1992. En adelante, "Decreto 3301".

6. Para lograr este objetivo se han promovido acciones concertadas entre Estado, sociedad civil y el Aenur. Se discutió el Proyecto de Reformas al Reglamento para la aplicación en el Ecuador de la Convención de 1951 y su Protocolo Facultativo,

sin resultado satisfactorio. También se presentó en julio del 2004 ante el Congreso Nacional el "Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio" (Congreso Nacional del Ecuador, Proyecto No. 25-389) que corrió igual suerte al anterior. El último proyecto ha sido criticado por no incluir las instancias estatales en su elaboración y al momento se encuentra a la espera del primer informe.

7. Ley 100, RO737, 3/01/03. (Arts. 15 y 58).

8. Ejemplos de estos procedimientos son la descentralización de la Oficina de Refugiados en Cuenca, el tratamiento diferenciado para indígenas y afluentes masivos y la ampliación del marco legal para la interposición de recursos administrativos.

En líneas generales, los derechos para los refugiados se encuentran enmarcados en los siguientes Planes Nacionales que han impulsado el Estado y la sociedad civil: Plan Nacional de Derechos Humanos⁹; Plan Operativo 2003-2006 sobre derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas¹⁰; Planex: Planificación de la Política Exterior del Ecuador¹¹; Plan de Igualdad de Oportunidades del Conamu¹²; y Plan de la Niñez y Adolescencia¹³.

Buscar una respuesta para responder a la pregunta ¿Por qué no se han aplicado y sostenido estos planes en el Ecuador? es una tarea compleja. No obstante, es procedente señalar que la fragilidad política del país y la inestabilidad gubernativa de estos últimos años han afectado al conjunto de entidades estatales. Este factor, asociado al desconocimiento que tienen las personas inmigrantes sobre sus posibilidades de refugio y la falta de campañas de difusión y capacitación, constituyen elementos negativos que perjudican un adecuado acceso de los solicitantes de refugio a sus derechos básicos y genera confusión entre los beneficiarios o potenciales beneficiarios.

MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas que son ejecutadas desde el Estado ecuatoriano involucran a diversos actores de la sociedad civil y del sistema internacional de protección. Estas políticas tienen que operar necesariamente en un marco nacional y en un contexto político institucional

que conjuga los contenidos jurídicos, la planificación y la acción concreta hacia la población refugiada. En ese campo intervienen diversas entidades internacionales, estatales y no estatales que están a cargo de las *dinámicas de protección* para solicitantes de refugio y refugiados.

Se debe tomar en cuenta que el análisis realizado se basa en la información obtenida sobre las prácticas institucionales y no constituye, de ninguna manera, una evaluación técnica sobre sus racionalidades, incidencias o responsabilidades respecto a la población refugiada. Se trata de presentar, entonces, un panorama descriptivo o mapeo de las actividades y procedimientos de las entidades que trabajan por la protección jurídica, es decir, los procedimientos ligados al reconocimiento de la calidad de refugiado en el Ecuador y de las entidades que trabajan para la protección efectiva de los derechos de los inmigrantes forzados que solicitan refugio.

Marco institucional de procedimientos jurídicos

En los procedimientos para el reconocimiento de refugiado en el Ecuador participan directamente el Ministerio de Relaciones Exteriores por intermedio de la Oficina de Refugiados y el Acnur que también evalúa las solicitudes presentadas ante el Estado¹⁴. Dicho organismo internacional realiza recomendaciones sobre las solicitudes de refugio ante la entidad estatal en primera y segunda instancia, directamente o por medio de sus oficinas de campo o agencias socias¹⁵.

9. Plan Nacional de Derechos Humanos. Decreto Ejecutivo 1527, Registro Oficial No. 346 de 24 de junio de 1998.

10. Su difusión fue mínima y si bien se han ejecutado algunas acciones, el plan no tiene seguimiento y no es conocido por departamentos y funcionarios del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores.

11. El Planex reduce el tratamiento del refugio a una agenda bilateral con Colombia y mezcla escenarios de seguridad nacional con temas relacionados con la inmigración.

12. Adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 1207-A, RO 234 del 22 de marzo del 2006.

13. Resolución No. 22 del Consejo Nacional de la Niñez y Ado-

lescencia, publicada en el Registro Oficial 475 del 3 de diciembre del 2004.

14. El procedimiento puede incluir la participación de algunas ONG que apoyan las labores mediante la ejecución de proyectos que fortalecen el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado o contribuyen para el efectivo ejercicio de derechos de la población en situación de refugio.

15. La evaluación que realiza el Acnur cambió a partir de enero del 2007. Antes de esta fecha se realizaban entrevistas a los solicitantes en sus oficinas de campo. Actualmente se basa en las entrevistas de la Oficina de Refugiados.

Instituciones estatales

Para el reconocimiento de la calidad de refugiado, el Reglamento para la aplicación del Estatuto de Refugiados y su Protocolo —en adelante Decreto 3301— establece la creación de la “Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador” integrada por dos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y uno del Ministerio de Gobierno, con sus respectivos suplentes, designados mediante acuerdo ministerial¹⁶, lo cual está en concordancia con la Ley de Extranjería, que instituye la competencia de la Cancillería para el manejo y otorgamiento de la calidad migratoria relativa a los refugiados (visa 12-IV)¹⁷.

Así, la mencionada Comisión es la encargada de “conocer y decidir sobre los casos de determinación de la condición de refugiado, en los términos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967”¹⁸, mientras que, según lo dispuesto en el Art. 11 del Decreto 3301, la recepción de solicitudes de refugio, entrega de certificados provisionales y entrevistas a solicitantes de refugio están a cargo del “Secretario de la Comisión” que actualmente no se refiere a una sola persona, sino a la Oficina de Refugiados que depende de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Resulta curioso que en el organigrama del Ministerio no aparezca la Oficina de Refugiados y que las funciones delegadas a esta dependencia consten como parte de la Dirección General de Derechos Humanos¹⁹, lo cual

es criticado por instancias no estatales ya que al no estar visibilizada adecuadamente la única instancia estatal a cargo del reconocimiento de la calidad de refugiados, de alguna forma indica la falta de claridad del compromiso por parte del Estado en el tema de refugio.

De igual manera, se cuestiona la capacidad de autonomía financiera que tiene esta Oficina respecto a los recursos que entrega Acnur para el funcionamiento sostenido del proceso de evaluación de las solicitudes de refugio, pues la mayor parte de su personal y en general el material y los documentos que se entregan a los solicitantes de refugio son financiados por el mencionado organismo internacional²⁰. Esta situación expone a la Oficina de Refugiados y al mismo Ministerio de Relaciones Exteriores a una especie de dependencia programática generada desde Acnur que limita tomar decisiones contrarias a las de este organismo internacional²¹.

Frente a las limitaciones económicas del Estado ecuatoriano y de conformidad con el acuerdo de financiamiento entre el Estado y el Acnur, esta agencia asume casi en su totalidad los gastos que acarrea el procedimiento para la determinación de la calidad de refugiados.

Este papel del Acnur en Ecuador lo ha convertido en juez y parte, y su trabajo no está libre de críticas debido a la dependencia que ha generado en las entidades estatales y en la red de ONG que laboran en sus programas, situación que es frecuente observar en las lógicas de trabajo de algunas de ellas que prefieren

16. Art. 4 del Decreto Ejecutivo No. 3301.

17. Ley de Extranjería, Art. 5: “El manejo y otorgamiento de las visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Al tener este dos miembros en la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, se precautela la competencia de esta dependencia para el otorgamiento de este tipo de visas.

18. Es la única función que establece el Decreto Ejecutivo No. 3301. Como se verá más adelante, esta descripción de funciones no abarca todas las que realiza.

19. El Art. 26 del Reglamento del Ministerio de Relaciones Exteriores enumera las funciones de la Dirección General de

Derechos Humanos, entre las cuales constan algunas relativas al procedimiento para la determinación de la calidad de refugiados.

20. Los recursos y sostenimiento del personal técnico que no pertenece a Cancillería son otorgados por medio de la Fundación Fabián Ponce que hace de intermediario entre Estado y Organismo Internacional. Con el financiamiento de GTZ esta fundación impulsó la elaboración del marco de gestión institucional de la Oficina de Refugiados en el 2005.

21. Entrevista realizada por Fredy Rivera a MM del Ministerio de Relaciones Exteriores, mayo del 2006.

mantener vínculos paternalistas y clientelares con sus sujetos de atención y desarrollo, característica peculiar de parte de este sector público no estatal²². No obstante, hay que mencionar que si no existieran los recursos internacionales, el proceso de reconocimiento de refugio no tendría el actual nivel de institucionalización que, sin ser óptimo, ha logrado mantenerse a pesar de las contingencias de la vida política ecuatoriana.

Actores no estatales

Comité Pro Refugiados

Hasta diciembre del 2006, realizaba acciones de registro y entrevista a solicitantes de refugio en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se consideraba la contraparte de la sociedad civil ante la Comisión de Determinación de la Condición de Refugiado. Al momento, el registro es realizado directamente en la Oficina de Refugiados y se cuenta solamente con la entrevista que se realiza en esa dependencia.

Actualmente continúa con un pequeño proyecto de apoyo legal en el trámite de visas de amparo²³ que beneficia a la población en situación de refugio negada. Este proyecto es financiado por la Consejería en Proyectos (Project Counselling Service, PCS)²⁴. Para fortalecer la línea de incidencia en el campo de educación ha recibido apoyo del CRS y del Consejo Noruego para Refugiados.

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –Inredh–

Organización no gubernamental que brindaba asesoría legal y realizaba acciones de incidencia en las políticas públicas sobre refugio. Desde el año 2000 ha mantenido un proceso de reflexión y aporte jurídico-social, y entre enero del 2003 y abril del 2006 generó mecanismos administrativos y constitucionales para la protección de derechos legales de la población en situación de refugio.

En la línea de incidencia promovió conjuntamente con el Comité Pro Refugiados y con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados la conformación de la 1.a Red Jurídica de Refugio, –Redjure–, como un espacio de análisis y propuesta jurídica sobre el tema del refugio en el país. Elaboró los aportes para los informes alternativos ante los Comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité Derechos del Niño; Comité contra la Tortura. Ha efectuado cinco publicaciones sobre refugio: tres en la línea de investigación y dos en la línea de difusión de derechos. Además promovió el proceso de consulta y discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Refugio.

Para el desarrollo de sus acciones ha contado con financiamiento del Plan País, proyecto de la Unión Europea, Universidad de Notre Dame, Consejería en Proyectos, Consejo Noruego para Refugiados y Unifem.

Servicio Jesuita a Refugiados –SJR–

Es una organización internacional de la Compañía de Jesús. En el Ecuador fue creada en el año 2000 y ha desarrollado su trabajo en tres regiones: Lago Agrio en el período 2000-2001, Ibarra en el 2002-2005 y Quito en el 2002 hasta la actualidad²⁵.

Sus principales líneas de intervención son: acompañamiento directo a personas refugia-

22. Para una mayor caracterización y profundización del tema, ver: Arcos y Palomeque, 2000.ador rosado.estadinternacionales de los cuales

23. Conocidas como las visas “9VI”, son aquellas que se otorgan a cónyuges extranjeros, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría, según lo establecido en la Ley de Extranjería.

24. Organización de la cooperación internacional apoyada por un consorcio de agencias internacionales de cooperación de Europa y Canadá. Forman parte de su Junta Directiva: Inter Pares del Canadá, Heks (Swiss Interchurch Aid) y el Consejo Danés para los Refugiados. http://www.pcslatin.org/pres_es.htmporcoge verde y resaltador rosado.estadinternacionales de los cuales

25. Esta institución no gubernamental volvió a abrir sus oficinas en Nueva Loja (Lago Agrio) en el mes de junio del 2007.

das en temas jurídico-legales; atención psicológica y acceso a servicios de educación, salud, vivienda; incidencia política y fortalecimiento institucional.

En la actualidad ha concentrado su trabajo en Quito y viene desarrollando un proceso de acompañamiento a población en situación de refugio en cinco barrios: Solanda, Lucha de los Pobres, Comité del Pueblo, La Roldós y el Centro Histórico. Brinda asesoría y asistencia jurídica y cuenta con materiales informativos sobre derechos de los refugiados/as. Ha publicado una investigación sobre población refugiada en Quito y apoya procesos organizativos ante el gobierno nacional por medio de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales y ante el gobierno local con las Mesas temáticas con la Comisión de Género y Equidad Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Sus acciones son financiadas por la Compañía de Jesús en Ecuador, Fundación Mariana de Jesús, Consejería en Proyectos, Alban, Entreculturas, Procura Alemana, JRS-USA, Intermon Oxfam, Save the Children, Corporación Fondo Ágil, Comité Ecuménico de Proyectos.

Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S. J., CSMM

Coordinó el proceso de consulta para la reforma del Reglamento para la Determinación de la Condición de Refugiados y actualmente dirige la Mesa de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo que ha logrado acuerdos específicos de protección al derecho de trabajar para la población refugiada en general y colombiana en particular.

Organismos internacionales: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados –Acnur–

La apertura de las oficinas de Acnur en Ecuador está directamente relacionada con la dinámica impuesta por el conflicto interno colombiano que expulsó masivamente a miles de personas hacia su vecino del sur. Antes del año 2000 el Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana era la entidad representante del Acnur en el Ecuador.

Actualmente, en razón del número elevado de solicitudes de refugio mensuales que se presentan, la Oficina del Acnur apoya su trabajo en agencias socias y dos oficinas de Campo²⁶ que tienen funciones directas en el procedimiento para el reconocimiento de la calidad de refugiados.

Para llevar a cabo su mandato en Ecuador²⁷, el Acnur en primera instancia define su “población de interés” que está compuesta por refugiados, solicitantes de refugio y personas que salieron de su país por necesidad de protección, pero que por diversas razones no se acercan a solicitar refugio. A esta última categoría la denomina “otros de interés” y a diferencia de los dos primeros grupos, solicitantes de refugio y refugiados que se encuentran registrados por el Acnur y el Ministerio de Relaciones Exteriores, estos no tienen constancia estadística, por lo que el Acnur establece una aproximación al número de personas que se encuentran en esta condición mediante cálculos que se presentan en el tabla 19.

26. Localizadas en las ciudades de Ibarra y Lago Agrio.

27. Según su página web, “Al Acnur le ha sido asignada la función de brindar protección internacional en situaciones en las cuales la persona se encuentra fuera de su territorio”. http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4932&tid_sec=

Tabla 19. Proyección de la población en necesidad de protección basada en estadísticas de admisión, 2000-2005

Línea	Fórmula	Población	2000	2001	2002	2003	2004	20053	Total
A		Solicitantes de refugio ¹	475	3.017	6.766	11.463	7.853	7.091	36.665
B		Refugiados reconocidos ¹	390	1.406	1.578	3.326	2.496	2.486	11.682
C		Solicitudes negadas ¹	60	394	1.199	4.392	4.207	2.669	12.921
D	B/A	Tasa de aprobación	82,11%	46,60%	23,32%	29,02%	31,78%	35,06%	41,31% ⁴
E		Entradas ²	191.501	182.316	197.080	205.353	179.442	164.123	1.119.815
F		Salidas ²	64.220	76.138	81.861	88.135	140.138	124.763	575.255
G	E-F	Inmigración neta	127.281	106.178	115.219	117.218	39.304	39.360	544.560
H	G-A	Población base para cálculo	126.806	103.161	108.453	105.755	31.451	32.269	507.895
I	HxD	Otros en necesidad de protección	104.114	48.076	25.294	30.685	9.996	11.313	209.835
J	A-C+1	Total población en necesidad de protección	104.529	50.699	30.861	37.756	13.642	15.735	233.579
K		Total acumulado población en necesidad de protección		155.228	186.089	223.845	237.487	253.222	

1 Fuente: Base de datos de refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores.

2 Fuente: Anual sobre Migración Internacional, 2000-2004, Inec.

3 Fuente: Estadísticas de la Policía Nacional de Migración.

4 Media no ponderada de los valores para 2000 – 2005.

Fuente: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute –Nidi– (2006)

Limitaciones de las relaciones interinstitucionales en el marco de procedimientos jurídicos

Uno de los problemas que enfrenta el asunto del refugio en Ecuador es la poca coordinación y comunicación entre las organizaciones no estatales, y entre ellas con el Estado y Acnur. Ese déficit de comunicación también se evidencia para cada institución respecto a la población interesada porque para muchos solicitantes y refugiados no hay diferencia entre Acnur y CPR, al creer que “Acnur es sinónimo del CPR”²⁸. De igual forma, el trabajo de campo adelantado revela que existe la confusión de que el Acnur es quien otorga la calidad de refugiado y no el Estado ecuatoriano, situación que nos alerta sobre la existencia de problemas que van más allá de la simple confusión de imágenes porque existen superposiciones en la trama institucional.

Por un lado, la Oficina de Refugiados enfoca su atención en solicitantes de refugio y refugiados reconocidos por el Estado ecuatoriano y deja los demás casos a consideración de la Dirección General de Migración. Por

otra parte, el Acnur amplía su radio de acción a *población de interés* que incluye a personas colombianas que no se han acercado a solicitar refugio por distintas razones. Sumemos a esta trama discursiva e institucional las denominaciones que elaboran las ONG cuando plantean el término *personas en situación de refugio* para referirse tanto a las personas que no se acercaron a solicitar el estatuto de refugiado como a los individuos que se les negó la solicitud y permanecen como “irregulares” en Ecuador²⁹.

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN

Para hablar de protección efectiva es indispensable desligar la idea del estatus legal co-

28. Esta mezcla de imágenes se presentó incluso a partir de enero del 2007 cuando el CPR dejó de ser agencia ejecutora del Acnur.

29 Un ejemplo de ello son las asociaciones de refugiados colombianos que hay en el país. Si bien las directivas deben ser encabezadas por refugiados reconocidos por el Estado ecuatoriano, en los hechos estas organizaciones operan con personas cuyas solicitudes han sido negadas o por emigrantes económicos que permanecen en el país de forma irregular.

mo condición primaria para el reconocimiento de derechos básicos, pues los derechos de las personas no dependen de la calidad migratoria o del lugar de residencia³⁰. Si bien el término “protección” tiene varias acepciones, la comunidad internacional se refiere a veces como “protección legal” o “protección política” o como en el caso específico del Acnur que utiliza la noción de “protección internacional” (Goodwin-Gill, 2001) para vincular de forma imprecisa el estatus legal con los derechos de las personas en necesidad de protección.

A pesar de estas definiciones, los Estados y gobiernos, en ejercicio pleno de su soberanía, imponen limitaciones a la protección que están obligados a otorgar por pertenecer a un determinado régimen internacional. Por esa razón, algunos gobiernos reconocen los derechos mínimos que establece la Convención de Ginebra de 1951 y en lo posible intentan limitar los nuevos elementos que están contemplados en un amplio marco de comprensión sobre las migraciones forzadas y el desplazamiento poblacional derivado de conflictos violentos. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se debate sobre la correcta aplicación de los principios de la Declaración de Cartagena, que se encuentran establecidos en el Decreto 3301.

Finalmente, la “protección legal” llama más atención que las políticas que garantizan la “integración”, por lo que las instituciones estatales y no estatales destinan en ese sentido sus planes de acción y recursos económicos. Así, no podemos hacer un solo análisis para

los dos temas, y por esa razón a continuación revisaremos los procedimientos para la determinación de la calidad de refugiados y posteriormente analizaremos lo concerniente a la integración de esta población.

Procedimientos para reconocimiento de la calidad de refugiado³¹

En general, los procedimientos relacionados con el reconocimiento de la calidad de refugiado están enmarcados en el Decreto 3301 y pretenden estar en concordancia con las normas internacionales. Pero la desactualización de dicho Decreto acarrea inconvenientes a las instancias competentes y obligan a improvisar acciones ante situaciones que no se encuentran reglamentadas.

Procedimientos de primera instancia

Consideramos como procedimientos de primera instancia los que se desprenden de las solicitudes de refugio presentadas por primera vez, las reunificaciones familiares y las solicitudes de “reingreso”.

El trámite para el reconocimiento de refugiado en Ecuador se inicia con la presentación de una solicitud de la persona interesada, la cual debe contener una exposición detallada de los motivos y circunstancias en los que fundamenta su petición³². Luego de este paso se le expide un certificado temporal que le otorga a él y a los dependientes que le acompañan una permanencia permitida de 90 días para circular

30. Entrevista a Karim Ghezraoui, Senior Human Rights Officer, Oficina de Alto Comisionado para Derechos Humanos- Ginebra. Realizada por Paulina Larreátegui B. en New Orleans, mayo 2007.

31. Al referirnos a los “procedimientos para reconocimiento de la calidad de refugiado” incluimos no sólo los procedimientos individuales, sino también los demás mecanismos que dan cabida al reconocimiento del grupo familiar del beneficiario o a quienes han regresado a su país de origen y han vuelto a Ecuador por tener nuevas amenazas. Es importante recordar que a partir de enero del 2007 el Acnur introdujo algunos cambios y desde entonces la participación de agencias socias

de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana ya no colaboran en su proyecto.

32. Según lo dispuesto en el segundo inciso del Art. 15 del Decreto 3301 y los elementos enumerados en el Art. 137 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE. Según el Art. 7 del Decreto 3301, dicha solicitud debe presentarla directamente el interesado o su representante legalmente autorizado, o el Acnur por intermedio de sus oficinas de campo o agencias socias, las cuales también participan en el procedimiento para el reconocimiento de la calidad de refugiado.

libremente en territorio nacional³³. El proceso contempla entrevistas de verificación, análisis de la información por parte de la Comisión, quien puede declarar pendiente o caducada la solicitud dependiendo de la consistencia de la información en caso de considerar que la información disponible no es suficiente para tomar una decisión y el tiempo de presentación de la misma. Si la solicitud es aceptada, se notifican los resultados y se hace entrega de la visa de refugiado 12-IV que es emitida en forma de carné, con la cual adquiere todos los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a los extranjeros en general, así como los previstos en la Convención de Ginebra de 1951.

En caso de que la petición sea negada se notifica al interesado la resolución, pero sólo se mencionan en forma general las razones por las que no se aceptó su solicitud, procedimiento que es cuestionado por organizaciones no estatales de derechos humanos porque no cumpliría con lo determinado por el ERJAFE que establece la existencia de una motivación de hecho y de derecho. De igual manera, la notificación establece el derecho de presentar apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores en un plazo de 30 días para dar inicio a la segunda instancia que será analizada más adelante.

La primera instancia contempla también la permanencia de los familiares dependientes de las personas refugiadas y los casos de *reingresso* que son las solicitudes de individuos que han regresado al Ecuador luego de que les fuera negada inicialmente la visa de refugiado³⁴.

33. Este documento no reconoce el derecho a trabajar.

34. Se solicita una nueva evaluación de su situación ante el Acnur que será analizada posteriormente por la Oficina de Refugiados del Mmree. Dicho proceso está contemplado en el Art. 1 de la Resolución General N° 002 de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador.

35. Documento del Acnur sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2552.pdf>. Otros documentos que aclaran la aplicación de las cláusulas de exclusión son el Manual de procedimientos y criterios para determinar la con-

Procedimientos del Estado ecuatoriano para retirar el reconocimiento de la condición de refugiado

El sistema de protección de refugiados establece ciertas medidas para retirar la condición de refugiado otorgada por un Estado cuando salen a la luz errores en la determinación de dicha condición o aparecen nuevos elementos que evidencian que ya no se requiere protección internacional. Estos procedimientos son: expulsión, revocación, cancelación y cesación, y se encuentran enmarcados en el Art. 1F de la Convención de Ginebra de 1951 que establece las cláusulas por las cuales una persona no es merecedora de la protección internacional³⁵.

En consideración a las graves consecuencias de la aplicación de estas cláusulas, el Acnur promueve que la interpretación de estas sea restrictiva y se emplee con gran cautela por el riesgo que acarrearía tomar una decisión equivocada. En este contexto, la evaluación de las solicitudes en primera instancia se realiza tomando en cuenta estas cláusulas para casos especiales. Sin embargo, la cantidad de solicitudes que se niegan en la Comisión por aplicación de estas cláusulas no constituye un porcentaje considerable o preocupante, pues no supera el 1% de las solicitudes de refugio presentadas al Ministerio de Relaciones Exteriores³⁶.

En lo referente a la *expulsión*, el Ecuador no ha procedido contra refugiado alguno bajo los Arts. 32 y 33 de la Convención de Ginebra de

dición de refugiado en virtud de la Convención de 1951; la Mesa Redonda de Expertos celebrada en Lisboa, Portugal, como parte de las Consultas Globales sobre Protección Internacional (segundo ámbito); las Directrices sobre protección internacional: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; y, Notas Sobre la Cancelación de la condición de Refugiado, Acnur, 22 noviembre, 2004.

36. Entrevista realizada por Fredy Rivera a “Penélope”, Comité Pro Refugiados, mayo del 2006. Estadísticas de la Oficina de Refugiados.

1951 en los términos de la resolución 1977 (28° período de sesiones del Comité Ejecutivo) y N° 7 (XXVIII) del Acnur. Esto porque para llevarlo a cabo se requiere, de acuerdo con las líneas de este organismo, la aceptación de recepción de otro Estado que no sea el país de origen del expulsado. A pesar de ello, sí ha aplicado los conceptos de los Art. 32 y 33 para revocar la condición de refugiado por razones fundadas de seguridad nacional cuando la persona es considerada como un peligro o amenaza para el país receptor o su orden público.

El Estado tiene también la facultad de *revocar* la calidad de refugiado a quien se involucre posteriormente en actividades que caben dentro de los supuestos del Artículo 1F(a) o (c) de la Convención de Ginebra de 1951. En tales casos, termina el derecho de la persona a la protección internacional (Acnur, 2005), es decir, el Estado receptor tiene facultad para revocar la calidad de refugiado cuando este haya incurrido en conductas como, por ejemplo, participar en actividades armadas en el país de asilo e incurrir en las cláusulas de exclusión (Acnur, 2003). Esto no implica la aplicación de este procedimiento para refugiados que cometen un delito común en el país de recepción, pues en ese caso la persona estará sujeta a un proceso penal de acuerdo con las leyes internas.

Según las estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Ecuador se cancelaron 11 casos en el 2005 y uno en el 2006³⁷. Sin embargo, los 11 casos se refieren a años anteriores. Actualmente existe un proceso para mejorar el tratamiento estadístico de la información y los procedimientos en relación con la revocación de estatus de refugiados³⁸.

Bajo la misma temática y de acuerdo con los lineamientos del Acnur, los Estados tienen la facultad de *cancelar* la condición de refugiado cuando se descubre posteriormente que la decisión carece de fundamento porque el solicitante no cumplía los criterios de inclusión o había

ocultado información que de haberse conocido al momento de su aplicación no hubiera permitido conceder dicha condición, es decir, que su caso estaba inmerso en cláusulas de exclusión que fueron omitidas por el interesado con el fin de conseguir la calidad de refugiado.

Las razones para cancelar un caso se encuentran en las entrevistas de los interesados y en otras evidencias que se refieran en general a “contradicciones de fondo” que generen falta de credibilidad en lo declarado al momento de la determinación de la condición de refugiado. No obstante, si bien mediante la *cancelación* se pretende evitar que se beneficien de protección internacional quienes no la requieren, es inevitable pensar que la evaluación de dichas “contradicciones” o “evidencias” resultan complejas, pues requiere distinguir entre “contradicciones de mala fe o maliciosas” con “contradicciones que son fruto de un estado psicológico o mental perturbado por la violencia”.

Otro procedimiento para retirar la condición de refugiado es la *cesación*. De conformidad con el Artículo 1C de la Convención de Ginebra de 1951, la condición de refugiado puede cesar ya sea por acciones del refugiado, tales como el establecimiento de nuevo en su país de origen, o debido a cambios fundamentales en las circunstancias objetivas en el país de origen en virtud de las cuales se basaba el estatuto de refugiado. Estas últimas son generalmente conocidas como cláusulas de “desaparición de las circunstancias” o “cesación general” (Acnur, 1999). En términos

37. La estadística no diferencia entre cesación, cancelación y revocación.

38. Sin embargo, desde el 2005 se iniciaron mecanismos para entregar una notificación que detalla las razones por las cuales la Comisión decidió cancelar el caso e informa el derecho a apelar dicha decisión. En el mismo año se implementó el procedimiento de revisión antes de declarar el retiro de la condición de refugiados con el fin de respetar el derecho a la legítima defensa del interesado. Por lo tanto, antes de que la persona reciba una notificación en la que se comunica que su caso ha sido cancelado, revocado o cesado, es informado de que su caso debe ser revisado.

generales, la Comisión de Elegibilidad evalúa los casos que pueden estar inmersos en todos los supuestos, pero quedará abierta la posibilidad de no poder resolver determinados casos difíciles que están sujetos a interpretaciones subjetivas.

Procedimientos en sede administrativa

Al momento, como ya se mencionó, contra las resoluciones de primera instancia de la Comisión se interponen solamente recursos de apelación, que es el único contemplado en el Decreto 3301. No se han explorado otros recursos ni tampoco se ha abierto la vía judicial para exigir el reconocimiento de la calidad de refugiado en algún caso.

Se debe tomar en cuenta que hasta el 2005, en la notificación constaba una frase que aludía a la obligatoriedad de tener nuevos elementos para que la apelación fuera analizada, ya que de lo contrario no sería tomada en cuenta. Esta disposición de carácter administrativo no tenía fundamento alguno y lesionaba el derecho al debido proceso, por lo que fue eliminada.

La Oficina de Refugiados comunica directamente al interesado que tiene la opción de apelar ante el Ministro de Relaciones Exteriores contra la decisión de la Comisión y recibe escritos de apelación sin firma de abogado³⁹. A pesar de que la presentación de un recurso administrativo sin firma de abogado contraviene las disposiciones del Erjafe⁷⁰ y la Ley de Abogados, esta medida se adoptó en consideración a que los interesados generalmente son personas con escasos recursos económicos y, por lo tanto, el principio de debido proceso se vería afectado por cuestiones económicas o podrían ser víctimas de fraudes o engaños si se solicitara que dichos escritos tuvieran firma de abogado.

Cuando el interesado presenta su apelación, recibe un certificado provisional que tiene dos meses de validez. Dicho certificado será renovado las veces que sean necesarias

hasta que haya una respuesta sobre su caso, según el Art. 24 del Decreto 3301⁴¹.

En general, en la apelación no se presentan alegatos convincentes que evidencien la necesidad de protección internacional o se desvirtúen las razones por las cuales su caso fue negado, pues el escrito de apelación es un modelo general para todos y el interesado no conoce las razones específicas por las que su solicitud fue rechazada, lo cual coloca al interesado en estado de indefensión, vulnerando así su derecho a la legítima defensa. Por lo tanto, el estado de indefensión del interesado al no conocer los motivos por los que su solicitud fue rechazada, la elaboración “en plancha” de los escritos de apelación, el acceso masivo de solicitudes en segunda instancia, incluyendo de solicitudes manifiestamente infundadas, son procesos poco adecuados que han influido para que la tasa de reconocimiento en segunda instancia sea del 4%⁴².

Los recursos de apelación son resueltos por el Ministro de Relaciones Exteriores, previo informe de asesoría jurídica de la Oficina de Refugiados. Si el recurso de apelación es aceptado y se rectifica la decisión de primera instancia, el solicitante obtiene la visa 12-IV y con ella la condición de refugiado. Si, por el contrario, el Ministro decide ratificar la de-

39. Incluye también las resoluciones de cancelación, revocación o cesación.

40. Erjafe Art. 180, Num. F).

41. Art. 24: “La persona cuya solicitud fuera negada por la Comisión será notificada en tal sentido y podrá apelar ante el Ministro de Relaciones Exteriores, hasta treinta días después de haberle sido comunicada tal negativa. Si hay una apelación, el solicitante podrá quedarse en el país hasta una decisión final y su certificado será renovado para cubrir este plazo”.

42. En “plancha” significa que existe un modelo matriz de presentación que luego es copiado independientemente de la particularidad del caso. Entrevista efectuada por Fredy Rivera a HHJJ, Quito mayo 2006. La figura “en plancha” es tomada del argot político ecuatoriano que se refiere al sistema electoral en el cual una de las posibilidades de la papeleta refiere a la votación de los candidatos bajo un mismo partido. De esa manera se puede acceder a determinada representación pública sin obtener una diferenciación personal, es decir, la papeleta es un “paraguas” protector que atribuye acceso al sistema gubernativo.

cisión de la Comisión, se aplicará el Art. 26 del Decreto 3301 que establece que “A toda persona cuya solicitud le hubiere sido negada definitivamente, se le autorizará permanecer en el Ecuador durante un lapso razonable para buscar y obtener su admisión en otro país”. Al momento, el plazo que se ha establecido para estos casos es de treinta días.

En cuanto al plazo de permanencia legal que establece la notificación de segunda instancia para los casos que han sido negados, se debe tomar en cuenta que no existe un plazo determinado en la Ley.

Se conoce que algunos interesados inician trámites para obtener una visa de amparo cuando cumplen las condiciones para ello, es decir, tienen hijos ecuatorianos o han contraído matrimonio con una persona ecuatoriana, cuando su solicitud de refugio ha sido negada en primera o segunda instancia. En esas situaciones, cuando el trámite se lleva a cabo con la asesoría del CPR y los treinta días no fueron suficientes para culminar el trámite, la Oficina de Refugiados, previa solicitud por escrito de dicha entidad, emite un documento extendiendo esos días de estadía legal para efectos de su regularización, lo cual evidentemente facilita la tramitación de la estadía legal en el Ecuador de los interesados, pero cabría analizar la competencia de la Oficina de Refugiados para emitir ese tipo de documentos, siendo esta una facultad de la Policía de Migración y sin que haya un procedimiento establecido para el efecto.

Esta es la única excepción que se hace para el tiempo de estadía legal otorgada en la notificación de segunda instancia; a pesar de ello, es facultad del Director analizar otros casos que puedan evidenciar la necesidad de permanecer por más tiempo en el país, como los solicitantes reconocidos bajo mandato para el Acnur.

Por lo tanto, a pesar que la segunda instancia formalmente está reconocida en la nor-

mativa ecuatoriana, no resulta una instancia efectiva, pues se vulneran derechos básicos como el de defensa.

Inconvenientes con los procedimientos

Dentro de los procedimientos que se han descrito se identifican serios inconvenientes que merecen ser tratados con la finalidad de evidenciar las repercusiones en la integración y la protección de solicitantes de refugio y refugiados.

Como se mencionó anteriormente, uno de los mayores tropiezos es la falta de publicidad del sistema de protección de refugio, los procedimientos y las instituciones. A estos factores se suman la diferencia entre la forma de documentar los casos en Quito y otras ciudades, la invalidez práctica de los carnés que se entregan a solicitantes de refugio y refugiados, la falta de claridad respecto a las decisiones de la Comisión, y las carencias de un marco jurídico consistente mencionado anteriormente.

Las debilidades e ignorancia de las autoridades públicas y privadas han originado, por ejemplo, que instituciones públicas como la Policía Judicial exijan el pasaporte a personas refugiadas para entregarles el récord policial⁴³. Esta situación es patética puesto que la misma institución policial por intermedio de la Dirección Nacional de Migración no solicita pasaporte a las personas refugiadas para obtener el censo migratorio porque hacen válido el carné emitido por el Ministerio de RREE.

En tercer lugar, la falta de claridad sobre las decisiones de la Comisión, se refiere a la mínima información que se proporciona al interesado sobre los motivos por los cuales el

43. Independientemente de estos detalles hay que hacer notar la arbitrariedad de las instituciones públicas que no actúan con base en derecho, sino por representaciones o criterios subjetivos que están fuera de la normatividad.

caso fue aceptado o negado. Evidentemente los problemas se refieren más a los casos negados al generar un estado de indefensión por no conocer los hechos por los cuales su petición no fue aceptada. De esta forma, si bien la notificación incluye información relativa a la posibilidad de apelar a la decisión de primera instancia, el órgano ante el que debe presentarse y el plazo requerido no constan en el texto de la resolución de la Comisión.

El texto de notificación, por lo tanto, es un documento modelo que se utiliza para todos los casos y sólo cuando existen situaciones de negación aparecen cuatro párrafos que aluden a: falta de evidencia de protección internacional; falta de credibilidad en el relato del interesado por contradicciones y/o inconsistencias en el relato; aplicación de cláusulas de exclusión; y aplicación del Art. 7 del Decreto 3301 por haber presentado su solicitud fuera del tiempo establecido para el efecto⁴⁴.

Finalmente, se debe anotar que el Art. 24 del Decreto 3301 menciona que el interesado podrá presentar su apelación hasta 30 días después de haber recibido la notificación. Este período es contabilizado como plazo por la Oficina de Refugiados, no como término, lo cual dista de las disposiciones del Erjefe al respecto que establece 15 días término para la presentación de recursos⁴⁵.

Desde esas perspectivas, la *falta de políticas claras y de una legislación consistente* genera contradicciones en las resoluciones internas de las instituciones con relación a solicitantes de refugio y refugiados, pues el marco jurídico nacional es insuficiente y presenta una traba para el desempeño adecuado del proceso de reconocimiento de las personas refugiadas. En ese plano, si bien existen prácticas que evidencian respeto a las convenciones internacionales en el área de Derechos Humanos, ellas deben estar institucionalizadas en el marco normativo correspondiente.

Políticas de protección para enfrentar la vulneración de los derechos de personas refugiadas

Hasta el momento, resoluciones del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo dan cuenta de la situación de indefensión de los solicitantes de refugio y refugiados.

Decisiones del Tribunal Constitucional

Tras un año de paralización debido a problemas políticos, el Tribunal Constitucional del Ecuador en el 2006 empezó a resolver las acciones de amparo planteadas por organismos de derechos humanos que demandaron el cumplimiento de normas básicas de debido proceso, como, por ejemplo, el que tienen los solicitantes a que les digan por qué su solicitud fue negada.

Desde julio del 2006 el Tribunal ha resuelto tres de los cinco recursos de amparo interpuestos sobre falta de motivación, aceptándolos y exigiendo al Ministerio de Relaciones Exteriores que cumpla con la motivación. Este hecho significa, sin duda, un avance en el sistema de protección legal. Además, el Tribunal ha permitido avanzar en la protección de los solicitantes de refugio negados al garantizarles el derecho a no ser devueltos a su país de origen, cuando ha sostenido:

Octavo. – (...) La disposición del artículo 26 del referido Reglamento garantiza el cumplimiento del principio de no devolución previsto en el artículo 13 del mismo

44. Estos párrafos fueron incluidos a partir del primer trimestre del 2005. Antes de esa fecha, sólo se mencionaba que "Su caso no cumple con lo dispuesto por los Arts. 1 y 2 del Decreto 3301".

45. Erjefe, Art. 177: "1. El plazo para la interposición del recurso de apelación será de 15 días contados partir del día siguiente al de su notificación".

instrumento..., **disposición que protege no sólo a quienes ya tienen la calidad de refugiados, sino a todas las personas, caso en el que estarían aquellas que no hayan obtenido este estatuto**, previsión tanto más lógica si se toma en cuenta que quien solicita el estatuto de refugiado, al serle negado, mantiene el temor por su vida o integridad puestas en peligro por falta de protección en su país de origen, por lo que la tutela del bien superior que constituye la vida y la integridad de las personas debe estar garantizado... (énfasis del autor).

Noveno. - Cabe insistir en que lo que no puede ocurrir bajo ningún concepto es la devolución de la persona al país en donde teme que su vida, seguridad o libertad corren peligro, **y así debe hacer constar el Ministerio de Relaciones Exteriores en cada negativa definitiva del estatuto de refugiado**, puesto que de esta manera da cumplimiento al compromiso internacional asumido por el Estado ecuatoriano de la no devolución...⁴⁶.

Si bien estas resoluciones son de carácter obligatorio para la Oficina de Refugiados, no se conoce que luego de ellas se haya producido cambio alguno en la notificación de negativa.

Resoluciones de la Defensoría del Pueblo

La vulneración de los derechos de la población en situación de refugio ha llevado a que los propios afectados, ya sea por sí mismos o por intermedio de organismos de derechos humanos, presenten quejas ante la Defensoría del Pueblo como instancia nacional de protección.

Aunque se evidencia que esta instancia no tiene un sistema coordinado y planificado de acción sobre el tema del refugio y no cuenta con información y formación suficiente sobre

el tema, sí ha conocido e intervenido en casos de discriminación y exclusión de niños/as y jóvenes en situación de refugio del sistema educativo, promoviendo procesos de mediación con las instituciones educativas. Hasta el momento ha emitido dos resoluciones sobre casos planteados por personas refugiadas: la primera en un caso de mala práctica médica que ocasionó el descerebramiento y posterior muerte de una refugiada colombiana; y la segunda, en un caso de discriminación laboral y acoso sexual a una refugiada colombiana por parte de una autoridad municipal⁴⁷.

Pese a la importancia de estas resoluciones, en la práctica se han quedado sin vías concretas de ejecución y protección, dado el carácter meramente moral que tienen las resoluciones de la Defensoría del Pueblo. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos también ha presentado varios recursos de apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores en casos de solicitantes de refugio.

POLÍTICAS SOCIALES DE ACCESO A DERECHOS BÁSICOS

Uno de los problemas más evidentes que enfrentan las personas en necesidad de protección es el acceso a servicios básicos porque es la condición central para que en algún momento exista una real “integración” a la sociedad ecuatoriana, como una solución duradera para los refugiados. En este acápite analizaremos de forma general las políticas públicas que deberían garantizar el acceso a salud, educación, empleo y seguridad social, para luego analizar las limitaciones que imponen las instituciones a la población en condición de refugio.

46. Tribunal Constitucional, Tercera Sala, Resolución No. 0236-2005-RA.

47. Defensoría del Pueblo, Resolución 015-DAP-2005 (Caso Juez Luna)-Quito y Defensoría del Pueblo, Comisionado de Sucumbíos, Caso Delgado, Resolución 8-07-05.

En efecto, si bien se han firmado acuerdos ministeriales en algunos de los campos mencionados, existen dificultades para acceder a estos servicios porque en la cotidianeidad los funcionarios ejecutores de estas políticas, por desconocimiento o desconfianza, no respetan sus derechos. Por ejemplo, en el año 2004 se firmó un Acuerdo Ministerial sobre derecho a la atención en salud, específicamente para población refugiada, y a pesar de que este acuerdo se encuentra en vigencia, no es extraño escuchar quejas de personas que no han podido ser atendidas en centros médicos públicos por su calidad de refugiados.

En lo referente a la educación se han firmado dos acuerdos, uno en el 2002 que no fue publicado en el Registro Oficial y por lo tanto no se podía exigir su cumplimiento, y el otro en el 2006 como respuesta a la ineffectividad del primer acuerdo. Sin embargo, al igual que en lo relacionado con la salud, los procesos de divulgación del acuerdo y la falta de conocimiento de los funcionarios públicos generan inconvenientes en el día a día de la población necesitada, vulnerando su derecho básico a la educación, pues les ponen trabas para la aceptación de los niños refugiados o solicitantes en las escuelas públicas, limitan su derecho a la matrícula otorgándoles algunas veces matrículas “temporales”, y en algunos establecimientos los obligan a tener sus calificaciones de las escuelas donde estuvieron en su país, requisito que pocas veces puede ser cumplido porque se entiende que son personas que se vieron obligadas a salir abruptamente de sus lugares de origen sin darles tiempo para recolectar ese tipo de documentos.

Otro Acuerdo Ministerial que se firmó en el 2006 se refería al derecho al trabajo. Este surgió en el marco de un proceso de coparticipación entre el Estado y la Sociedad Civil denominado Mesa Laboral de Migraciones que buscaba garantizar el derecho de la población en situación de refugio a acceder al empleo mediante un permiso provisional laboral, tema en el que no todos los sectores del Estado están

de acuerdo, pero que está contemplado en el Derecho Internacional. Hasta donde se conoce, los solicitantes de refugio aún no tienen acceso al mencionado permiso provisional y por lo tanto su derecho al trabajo, que está garantizado en el Acuerdo, no se encuentra vigente.

Finalmente, y de manera curiosa, el derecho a la seguridad social funciona cuando se trata de refugiados, es decir, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS⁴⁸, tiene un procedimiento relativamente claro y eficaz para quienes han sido reconocidos como refugiados, no así para quienes son solicitantes de refugio o personas en situación irregular.

LIMITACIONES AL ACCESO DE DERECHOS: RESTRICCIONES DESDE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Si bien el sistema de refugio ha cambiado en los últimos años, no se puede negar que el incremento de las tensiones en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia influyen actualmente en la situación de la población refugiada y que desde hace varios meses circulan criterios basados en la doctrina de seguridad nacional para pensar el “problema colombiano”⁴⁹, criterios sobre el control

48. “El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que establece el Art. 17 de la Ley de Seguridad Social vigente”. <http://www.iess.gov.ec/>

49. Existen mandos superiores, tanto militares como policiales, que sin conocer a fondo las situaciones por las que atraviesa la población refugiada sugieren medidas amparadas en la ley de seguridad nacional y legislación militar que concede amplias facilidades para intervenir en el tema de la población extranjera en el Ecuador. Una de estas medidas es tener presencia activa en los comités de selección para conferir la calidad de refugiado. Uno de los oficiales superiores sostuvo que “No nos queda de otra manera porque el problema se está yendo de las manos y desde Colombia no hacen nada para frenar su relajó y nos toca legalizar a gente a veces indeseable” (entrevista realizada al Coronel “Ice Cube”, nombre ficticio, abril-mayo del 2006).

y vigilancia de los refugiados que son compartidos en diversos sectores de la sociedad, especialmente en los cercanos a los mercados laborales e informales.

La premisa básica de estas concepciones parte de una idea restrictiva de la soberanía estatal. Esta concepción ha desnaturalizando el carácter humanitario del asilo/refugio y ha dado paso a la limitación de derechos mediante las siguientes medidas:

Incremento del personal militar en las fronteras y segurización de la frontera norte

Desde el año 2002, el gobierno ecuatoriano ha incrementado la presencia militar en las fronteras del norte del país, al pasar de 5.000 a 12.000 efectivos. Dos años después, en medio de un clima de inseguridad creado a nivel internacional por los atentados del 11 de septiembre y bajo el argumento de combatir la delincuencia organizada y el narcotráfico, se clausuró parcialmente el puente internacional de Rumichaca que conecta a Tulcán con Ipialles en el Departamento de Nariño en el sur de Colombia.

En el 2003 se cambiaron las medidas de prevención y seguridad nacional para la frontera norte y se oficializó un decreto reservado emitido desde la presidencia de la República que confirió al Comando Conjunto de la FFAA control total sobre 20 km hacia adentro de los límites fronterizos. Esta medida que puede ser entendida como un constante estado de emergencia ha funcionado parcialmente. No obstante, al permanecer intacta y dadas las últimas incursiones militares colombianas en el presente año en territorio ecuatoriano, asunto que produjo la protesta formal de la cancillería del Ecuador ante Colombia, es poco probable que se elimine este decreto en los actuales momentos.

Establecimiento del pasado judicial a personas colombianas, como requisito de ingreso al país

A partir de mayo del 2004 se implementó la exigencia del Pasado Judicial⁵⁰ para el ingreso de personas colombianas al territorio ecuatoriano. El establecimiento de esta medida de control tiene como antecedente la Declaración Conjunta suscrita el 17 de marzo del 2004⁵¹ entre los presidentes de Colombia y Ecuador, Álvaro Uribe y Lucio Gutiérrez, y surge como una forma de enfrentar el problema de seguridad y combatir la delincuencia. A pesar de ello, esta decisión presidencial no ha sido normada y no existe decreto alguno que formalice este Acuerdo, por lo que no pasa de ser una práctica sin sustento legal.

La exigencia de este requisito ha determinado la violación de derechos humanos fundamentales de la población en situación de refugio, como el de la presunción de inocencia y el principio de no devolución, en particular frente a la situación de solicitantes de refugio o personas extranjeras víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes prácticamente se exponen a una devolución en la frontera.

Estas acciones se están ejecutando por encima de criterios humanitarios y de respeto a los derechos humanos. No cabe duda de que las políticas de seguridad y la falta de control de las autoridades, principalmente policiales que en la práctica vulneran derechos y ponen en situación de riesgo a grupos de población,

50. Documento emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de Colombia que contiene información acerca de los problemas que puede haber tenido una persona con la policía o la justicia en aquel país.

51. La medida fue tomada con base en la declaración. No se ha podido acceder a los actos administrativos internos que viabilizaron su ejecución y menos obtener una declaración oficial o entrevistas formales de algún funcionario sobre el tema.

constituyen un aspecto negativo del Ecuador que lo pone en entredicho frente a la comunidad internacional.

De igual forma, esta medida también limita y pone en riesgo los principios que buscan facilitar el libre tránsito de personas en la Región Andina, estableciendo un proceso de discriminación y trato desigual a este grupo de población en la región, y desestimula los procesos de integración previstos en el Acuerdo de Cartagena y particularmente en la Decisión 503.

Exigencia de la obtención del carné ocupacional para los refugiados reconocidos

El Ministerio de Relaciones Exteriores por intermedio de la Oficina de Refugio extiende desde marzo del 2003 a las personas reconocidas como refugiadas un documento de identificación en el que garantiza el derecho al trabajo, pero también señala que para ejercer ese derecho se debe obtener el carné ocupacional en el Ministerio de Trabajo. El problema que se presenta con ello es el valor de dicho carné puesto que tiene un costo de sesenta dólares (USD 60,00) y no puede ser cubierto por muchas personas refugiadas. Además, el establecimiento del requisito de obtención del carné ocupacional es una medida prevista por el Código de Trabajo únicamente para los extranjeros que adquieren una visa de trabajo. Por lo tanto, el establecimiento de la obligatoriedad a los refugiados parecería generar un proceso de discriminación y trato diferenciado en relación con otra categoría de extranjeros que igualmente acceden al derecho al trabajo sin obtener este carné, como, por ejemplo, los extranjeros con visa de amparo.

Exigencia de documentos para el ingreso

Además del pasado judicial, las autoridades migratorias ecuatorianas exigen en los puestos de control fronterizo otros documentos como la tarjeta andina, la cédula colom-

biana y el permiso original de los padres para el ingreso de los niños/as y adolescentes. De no tenerlos se procede a procesos inmediatos de deportación.

Si bien algunos de estos requisitos tienen una base legal para los extranjeros comunes, no deben ser exigencias estrictas para las personas en situación de refugio. La falta de preparación y conocimiento de las autoridades migratorias hace que apliquen estrictamente las normativas y coloquen en situación de riesgo a la población en situación de refugio que pudo haber ingresado sin ninguno de los documentos debido a las condiciones de inseguridad y riesgo que tenían en su país de origen.

De esta forma, se evidencia cómo estas manifestaciones restringen en la fase de llegada derechos básicos de la población como la información, el amparo del principio de no devolución y la garantía de una libre circulación.

Propuestas para la exigencia de visa

En el año 2005 y bajo el marco de las tensiones y negociaciones entre Ecuador y Colombia por el tema de fumigaciones, el gobierno ecuatoriano planteó la posibilidad de exigir visa para el ingreso de personas de ese país. Esta medida generó todo un proceso de discusión social y promovió posicionamientos adversos con respecto a la presencia de colombianos/as en el país. Finalmente la medida no fue adoptada porque contrariaba los convenios de integración andina.

ROLES DE OTRAS ORGANIZACIONES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

El Acnur ha impulsado algunos de los acuerdos ministeriales que comentamos ante-

riormente, ya sea por su cuenta o conjuntamente con otros organismos internacionales u ONG. Sin embargo, cuando uno se refiere a acceso a servicios básicos, sin duda contempla el apoyo que el Acnur otorga mediante programas de asistencia social de emergencia, es decir, ayudas económicas o materiales que son entregadas por intermedio de sus agencias socias y los “proyectos de integración”.

Los programas de emergencia⁵² son criticados por algunos sectores por ser considerados como asistencialistas y de corto plazo, y porque estas ayudas se priorizan, en razón a la cantidad de gente que las solicita, entre refugiados reconocidos por el Estado ecuatoriano y solicitantes de refugio⁵³. Aparte de estas ayudas, el Acnur por medio de sus agencias socias implementa Proyectos Comunitarios de Integración Local, PACIS, en algunas ciudades⁵⁴.

EL REASENTAMIENTO COMO FORMA DE ESCAPAR A ESTE “NO REFUGIO”

Dentro del marco de procedimientos para otorgar el estatuto de refugiado en Ecuador, se debe considerar también el mecanismo de reasentamiento facilitado por Acnur como una solución a quienes salen de sus países de origen en calidad de refugiados, que consiste en facilitar la salida del Ecuador hacia uno de

los países que participa en el programa de reasentamiento.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en sus estadísticas, establece que 1.446 personas fueron reasentadas hasta el 2006⁵⁵. Los criterios de Acnur para enviar personas desde Ecuador son los siguientes: mujeres en riesgo (AWR); niños/niñas y adolescentes no acompañados sin posibilidades de inserción (CHL); reunificación familiar (FAM); personas en necesidad de protección física y legal (LPN); personas con necesidades médicas (MED); refugiados ancianos (OLD); refugiados sin perspectivas de integración local (RLI); sobreviviente de violencia y tortura (SVT).

Es importante anotar que antes de poner en consideración una solicitud de reasentamiento a los Estados receptores, la oficina del Acnur, por intermedio de la Unidad de Análisis de Necesidades Especiales de Protección –Uanep–, analiza la solicitud y hace una preselección según los lineamientos mencionados⁵⁶. No cabe analizar a profundidad el sistema de análisis y evaluación que hace el Acnur para esos casos; no obstante, se debe mencionar que es un proceso largo que puede llevar incluso más de un año.

Lo primordial es señalar que este sistema es considerado para refugiados y especialmente por personas que han recibido una respuesta

52. Los programas de emergencia son ayudas económicas que se entregan por tiempo definido a solicitantes de refugio y refugiados, y consisten en alimentos, colchones, cocinetas, tanques de gas, y a veces un monto determinado para pago de alquiler.

53. Entrevista realizada a “Alba” en marzo 2006, refugiada que utilizaba los servicios del CPR en la ciudad de Quito.

54. Dichos proyectos, dirigidos a comunidades ecuatorianas receptoras de refugiados colombianos, se han desarrollado en las provincias de Sucumbíos, Imbabura, Esmeraldas, Carchi y Pichincha, en los sectores de salud, educación, organización comunitaria y generación de ingresos. En el período 2004-2005 se aprobaron 87 proyectos, con un monto total de inversión de 765.039 USD. <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/pacis.html>. Desde el 2007, Acnur advierte una redirección de sus funciones y asegura que dirigirá más recursos a estos proyectos “de integración” que al funciona-

miento del sistema de determinación de la condición de refugiados. Algunas de sus agencias que se encargan de la implementación de estos proyectos son: Fundación Ambiente y Sociedad, que trabaja en Ibarra, Esmeraldas y Quito; el Centro de Información y Orientación para Refugiados –Inor–; la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante –Hias–; Fundación Desarrollo, Acción y Vida –Fundesav– que trabaja en Imbabura y Carchi; Cardev-Fundación Nueva Vida.

55. Estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores, junio 2006, que difieren en algunas cifras con las estadísticas del Acnur.

56. En el caso de Quito, hasta el 2006 Uanep tenía una persona —un pasante— que hacía dicha preselección en el CPR. En algunos casos, los entrevistadores o personal del CPR recogían estas solicitudes y hacían una preevaluación antes de que el caso llegara a Uanep, debido al número elevado de solicitudes de reasentamiento.

negativa a su solicitud de refugio en Ecuador. La alternativa del reasentamiento aparece, entonces, como opción, muchas veces imaginaria, para salir del país en busca de mejores condiciones de vida, aún cuando no cumplan con los parámetros que mencionamos anteriormente, lo cual, junto a la escasa información que se tiene sobre este procedimiento, genera grandes confusiones en la población y promueve un descontento generalizado con estas prácticas⁵⁷.

Esta situación es considerada como preocupante tanto por el Gobierno como por la sociedad civil y el mismo Acnur. De hecho, lo anterior podría ser interpretado de dos maneras: o el Ecuador está considerado un país de tránsito por quienes buscan obtener una vida distinta (mediante estrategias migratorias previamente calculadas) o el Ecuador no brinda posibilidades reales de integración para refugiados y por eso buscan nuevos rumbos. Cualquiera de las dos evidencia no sólo la necesidad de replantearse la urgencia de generar políticas públicas eficaces, sino también la necesidad de repensar en el sistema de reasentamiento en términos más públicos.

Referencias

Acnur. (1999). Directrices sobre protección internacional: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/2575.pdf

Acnur (2003). Documento del Acnur sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2552.pdf>

Acnur. (2005). Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos. Disponible en: <http://www.acnur.org/pais/docs/964.pdf>

Acnur. (2005). Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Ecuador. Disponible en: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1393

Aguirre I. y Berrones, C. (2006). "Los refugiados colombianos: permanencia e inserción en el mercado laboral de la ciudad de Quito, período 2000.2004", tesis de

grado para obtener el título de economía, Universidad Central del Ecuador, Quito, mimeo.

Arcos, C. y Palomeque, E. (2000). Las ONG en el Ecuador Quito: El Conejo.

Bonilla, A. (1998). "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina" en: Estados Unidos y los países andinos, Andrés Franco (editor), Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y relaciones Internacionales, Santa Fe de Bogotá.

Bonilla, A. (2002). "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana" en: Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana, (Bonilla A, editor), Flacso, Quito.

Camacho, G. (2005). Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador. Unifem, Quito.

Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J.", Csmm (2004). Refugiados/as colombianos en el Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y la sociedad civil. Refugiados/as colombianos en el Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y la sociedad civil. Quito: Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J."

Codhes. (2004). "The Patriot Plan". Codhes Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 50. Bogotá D.C. – Colombia, 15 de agosto.

Flacso Ecuador. (2002). Informe Ubicación Geográfica, Perfiles y Percepciones del Refugio Colombiano en el Ecuador. Octubre, mimeo, Quito.

Flacso Ecuador. (2003). Refugio e inmigración colombiana en Ecuador. F. Rivera (coordinador), Salomón Cuesta, Claudio Gallardo. Quito.

Fundación para la Paz y la Democracia. (2004). El rostro ignorado de los desplazados colombianos más allá de las fronteras. Diagnóstico Dimensión y Problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia. San José: Fundación para la Paz y la Democracia, 153p

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, Inredh. (2004). El refugio en el Ecuador. Serie Investigación N° 10. Quito: Inredh, 265p..

Goodwin-Gill, Guy S. (2001). "Refugees: Challenges to Protection", Oxford University, IMR Volume 35 Num-

57. Existen casos de personas que declaran ser víctimas de amenazas o peligros inexistentes con el fin de ser incluidos en el proceso de reasentamiento. El sobredimensionamiento de la figura del reasentamiento como aspiración de mejorar la calidad de vida para los refugiados circula sin un conocimiento detallado de los procedimientos. En todo caso, merece rescatarse la noción de anhelo y aspiración para abandonar el Ecuador. Entrevista realizada por Fredy Rivera a MM, Ministerio de RREE, mayo del 2006.

- ber 1, Spring 2001. Blackwell Publishers.
- International Crisis Group, ICG. (2004). Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe. Informe sobre América Latina N° 9. Quito/Bruselas.
- Lo, Kathryn Shen-Jia (2005). In Pursuit of Human Security: A Case Study of Colombian Refugees and Asylum-seekers in Quito, Ecuador. Master of Arts in International Development Studies. Dalhousie University: August. Halifax, Nova Scotia. 114p
- Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute –Nidi–. (2006) “The living conditions of refugees, asylumseekers, and other colombians in Ecuador” en: Ecuador Country Report, October,
- Nivia, Elsa (2001). “Las fumigaciones aéreas sobre los cultivos ilícitos sí son peligrosas”, en: revista Rapalmira 17, Bogotá.
- Pérez, C. (2003). “La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador”. En: Revista Aportes Andino No.7. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (2004). “Colombia, más allá de la migración: El refugio humanitario”. En: Cartillas sobre migración., N° 5, Junio. www.ildis.org.ec
- Rivera, F (2005). Ecuador: Untangling the drug war” en: Drugs and democracy in Latin America. The impact of U.S Policy, Edited by Coletta Youngers and Eileen Rosin, Wola, Lynne Rienner Publishers, Boulder Co.
- Servicio Jesuita a Refugiados (2006). Paradigmas del refugio colombiano en Quito. Quito-SJR.
- SIISE (2007). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 4.5. Quito.
- Tokatlian, J. (2003). “Colombia: guerra interna, inseguridad regional e intervención externa” en: El Conflicto colombiano y su impacto en los países andinos, Álvaro Camacho (ed), Cesó-Uniandes, Bogotá.
- Turton, D. (2003). Conceptualising Forced Migration. RSC Working Paper No. 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford. Disponible en: www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf
- Unión Europea/Aldhu. (2004). El cerco de la Anaconda. Sucumbíos, incidencias del conflicto colombiano e impactos sobre los pueblos indígenas, Aldhu, Quito.
- Villarreal, B. (2004). “Situación laboral de los solicitantes de refugio en la ciudad de Ibarra a partir de la implementación del Plan Colombia”. En: Revista Aportes Andinos. Universidad Andina Simón Bolívar No. 8, enero. www.uasb.edu.ec
- Wells, N. (2004). Mujeres sin refugio. Serie Investigación N° 8, Inredh-Ediciones, Quito, enero.
- Wola (2007) “Por debajo del radar. Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997–2007” http://www.lawg.org/docs/por_debajo_esp.pdf

Glosario

FFAA	Fuerzas Armadas
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CEDHU	Comisión Ecuémica de los Derechos Humanos
CPR	Comité Pro Refugiados
CRS	Catholic Relief Services
DL	Decreto Legislativo
ERJAFE	Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
INREDH	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos
ONG	Organización No Gubernamental
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RO	Registro Oficial
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (United Nations Development Fund for Women)
WOLA	La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America)

ANEXOS

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR ECUADOR

Anexo 1. Instrumentos vinculantes

INSTRUMENTO	LUGAR Y FECHA DE LA FIRMA	RATIFICACIÓN/ ADHESIÓN ECUADOR	APORTE EN MATERIA DE REFUGIO
Convención sobre Concesión de Asilo	La Habana, 20-02-1928	Decreto Supremo No. 51, RO 274, 26-08-1936	La figura del asilo es asumida como una potestad o derecho soberano de los Estados. Incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser entregadas o expulsadas del territorio de refugio. Los términos "asilo" y "refugio" son utilizados indistintamente como sinónimos.
Convención de Asilo Político	Montevideo, 26-12-1953	Decreto Ejecutivo No. 251-A, RO 424, 29-01-1958	
Convención sobre Asilo Diplomático	Caracas, 28-03-1954	Decreto Ejecutivo No. 251, RO 424, 29-01-1958	
Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 14)	Asamblea General de la ONU, 10-12-1948		Se asume el asilo como un derecho humano, por el cual la persona tiene la posibilidad de buscar, recibir y disfrutar este derecho.
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art. XXVII)	Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948		
Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	Ginebra, 28-07-1951	Decreto Ejecutivo No. 251-A, RO 424, 29-01-1958	Se establecen parámetros para la concesión y ejercicio del derecho de asilo, determinando la necesidad de que los Estados expidan leyes y reglamentos para aplicar la Convención.
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951	Nueva York, 31-01-1967	Decreto Ejecutivo No. 31, RO 93, 14-01-1969	Estatuto complementario a la Convención en la medida que amplía el campo de protección a todas aquellas personas que estaban involucradas en acontecimientos posteriores a la fecha límite del 1 de enero de 1951 prevista por la Convención.
Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José- (Art. 22)	San José, Costa Rica, 22-11-1969	RO 452, 27-10-1977	Reconocimiento de otros derechos conexos con la situación de refugio, como, el debido proceso, no discriminación, libertad y seguridad, integridad, vida, libertad de expresión.
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Art. 3)	Asamblea General de la ONU, 10-12-1984	RO 894, 16-03-1988	Fortalece la obligación estatal de garantizar el principio de no devolución, eje rector del sistema de protección de refugio; además, garantiza el derecho de denuncia frente a las violaciones de la Convención ante el Comité contra la Tortura.
Convención de Derechos del Niño (Art. 22)	Asamblea General de la ONU, 20-11-1989	RO 400, 2-03-1990	Contempla regulaciones específicas para el reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes refugiados, y medidas de apoyo para la localización de sus padres.
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém do Pará" (Art. 9)	Belém do Pará, Brasil, 09-06-1994	RO 717, 15-06-1995	Establece la obligación del Estado de adoptar medidas específicas especialmente para mujeres en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.

Anexo 2. Instrumentos no vinculantes

INSTRUMENTO	LUGAR Y FECHA DE LA FIRMA	RATIFICACIÓN/ ADHESIÓN ECUADOR	APORTE EN MATERIA DE REFUGIO
Declaración de Cartagena	Cartagena, Colombia, 22-11- 1984.	-	Incorpora una definición ampliada a la de la Convención de Ginebra de 1951, lo que constituye un aporte significativo porque incorpora el análisis de la situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos, u otras que hayan perturbado el orden público.
Plan de Acción de México	México, 16-11- 2004		Se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu programático de principios que propugna la Declaración de Cartagena. Ubica los flujos transfronterizos y menciona sobre la región andina como zona de atención por la serie de variables conflictivas que allí actúan.

Anexo 3. Flujo del proceso de la solicitud de refugio

Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores

