

Aproximaciones a la frontera

Fernando Carrión
Diana Mejía
Johanna Espín
(Compiladores)

Aproximaciones a la frontera



FLACSO
ECUADOR

Aproximaciones a la frontera / coordinado por Fernando Carrión ; Diana Mejía y Johanna Espín. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

317 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-382-9

SEGURIDAD CIUDADANA ; ECUADOR ; FRONTERA NORTE ; VIOLENCIA ; DESPLAZAMIENTO FORZADO ; POLÍTICA PÚBLICA ; DERECHOS HUMANOS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; BOLETÍN "FRONTERAS".

363.1 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-382-9

Editora: Isabel Ron Bazarro

Cuidado de la edición: Angélica Peñafiel

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: enero de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación 13

Introducción:

Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador 15
Diana Giomara Mejía M.

Aproximaciones a la frontera

1. Derecho a la vida

La alteridad transfronteriza: negación y afirmación..... 33
Fernando Carrión Mena

Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte..... 35
Johanna Espín M.

La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte..... 37
Johanna Espín M.

Aproximación a las problemáticas y dinámicas de la seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos..... 51
Tonatiuh Guillén

La política de seguridad en la frontera norte: Modificar las realidades para cambiar las percepciones Diálogo con Miguel Carvajal	53	En el límite de la vida: la violencia fronteriza	95
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Fernando Carrión M.</i>	
Educación para la Paz: una experiencia en la frontera Ecuador-Colombia Diálogo con Honorio Jiménez	56	La frontera Haití-República Dominicana: un antes y un después del terremoto	106
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Diana Mejía M.</i>	
2. Desplazamiento y refugio		Estrategias en materia de refugio.	108
La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios.	61	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia	
Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa	63	Diálogo con Martha Moneada	110
<i>Johanna Espín M.</i>		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias	65	Pastoral de Movilidad Humana de Carchi: Una posición ante el Registro Ampliado	
<i>Diana Mejía M.</i>		Diálogo con el Padre José Lara Pantoja	113
Cooperación transfronteriza e integración: el caso de Europa	78	<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		4. Políticas binacionales	
La institucionalidad de la Fiscalía en la frontera norte: hacia la prevención y sanción del delito		La violencia fronteriza, una interrogante por descifrar	117
Diálogo con el Dr. Washington Pesántez	81	<i>Fernando Carrión Mena</i>	
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		El Plan del Buen Vivir en la frontera sur.	119
Radio Sucumbíos: La construcción de ciudadanía, una meta del trabajo pastoral		<i>Johanna Espín M.</i>	
Diálogo con Alcívar Bravo	85	Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada.	121
<i>Entrevista realizada por Víctor Llugsha</i>		<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
3. Políticas de cooperación multilaterales		La militarización en las fronteras de El Salvador: ¿Solución al problema de la violencia?	134
El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos	91	<i>Diana Mejía M.</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Políticas públicas locales de seguridad en zonas de frontera.	136
Hechos y expectativas del Registro Ampliado	93	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		La coordinación interinstitucional: Un aporte decisivo en la relación Estado y poblaciones fronterizas	
		Diálogo con Javier Ponce	138
		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	

Del interés hacia la necesidad de modificar las políticas públicas para la frontera norte de Ecuador Diálogo con Anaité Vargas	141	Breve mención sobre la violación de derechos humanos en medio de la confrontación armada en la frontera sur de Colombia	177
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Andrés Gómez López</i>	
5. Investigaciones y estudios sobre frontera		Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo	181
¿Conocemos las fronteras?	145	<i>Geannine Claudé Alvarado Romero</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Frontera México-Centroamérica: nuevos desafíos para los derechos humanos	193
La importancia de producir investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana	147	<i>Johanna Espín M.</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		El respeto a los derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana	195
Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana	149	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Laura González</i>		La defensa de los derechos humanos frente al Estado, una labor permanente en la frontera norte de Ecuador Diálogo con el Dr. Fernando Gutiérrez.	197
El eslabón más débil de la industria de la comunicación en la frontera norte de México	164	<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
<i>Diana Mejía M.</i>		Retos y dificultades de los derechos humanos en la frontera sur de Colombia Diálogo con Martha Melodelgado	200
Invertir en educación, una acción estratégica para la convivencia en la frontera	167	<i>Entrevista realizada por Andrés Gómez y Víctor Llugsha</i>	
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>		7. Economía fronteriza	
Nuevas propuestas comunicacionales desde la televisión pública: un acercamiento a lo regional Diálogo con Raquel Escobar.	169	Economía de frontera: una atracción fatal.	205
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Unidades Comunitarias de Comunicación: una alternativa que integra a las poblaciones de la frontera norte Diálogo con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH- Ecuador	171	El delito aduanero en las fronteras de Ecuador	207
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Diego Velasco</i>	
6. Derechos humanos en zonas de frontera		La economía de la frontera norte del Ecuador.	209
Las fronteras, una cuestión de derechos humanos.	175	<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	225
		<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
		La economía fronteriza entre Ecuador y Colombia.	228
		<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
		Acciones del Municipio de Lago Agrio frente al desarrollo económico y la inseguridad Diálogo con Yofre Poma.	231
		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	

Ecuador Pacífico Binacional: Alternativas al desarrollo fronterizo	
Diálogo con Andrés Carvache	234
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
8. Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	
Gobierno de la seguridad ciudadana en zonas de frontera.	239
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir.	241
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	244
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina	257
<i>Organización Internacional para las Migraciones (OIM)</i>	
Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte de Ecuador	260
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador	
Diálogo con Andrew Shisko	262
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbíos	
Diálogo con Nancy Morocho	266
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
Cifras	269
Perfiles	283

Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias

Diana Mejía M.

Introducción

América Latina es un continente que vive diversos tipos de conflictos. Delimitaciones limítrofes no resueltas, comercio ilegal, tráfico de órganos y personas, violencia transnacional, desacuerdos diplomáticos, persecución a la movilidad humana, inseguridad, entre otras; que inciden generalmente en sus zonas fronterizas, convirtiéndolas en puntos neurálgicos de exclusión socioeconómica e inseguridad.

Bajo esta premisa, este artículo pretende dar a conocer, primero, de qué se tratan las Fronteras Solidarias, tanto desde una apreciación conceptual, como desde la importancia de la puesta en práctica de la solidaridad en zonas de frontera.

En Latinoamérica, Colombia es el país que convive con un conflicto armado, donde la crisis humanitaria es una de sus más graves consecuencias. Al limitar con Ecuador, la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país influye en las zonas fronterizas ecuatorianas, y es por ello que también es importante conocer cuál ha sido la política pública que se ha diseñado, que responde estructuralmente a la conformación de Fronteras Solidarias; de allí la importancia de reflexionar primero sobre el escenario de la frontera norte de Ecuador y, luego, sobre las acciones que sostienen a la política pública. Finalmente, se anotarán algunas reflexiones a modo de conclusión.

¿De qué se tratan las Fronteras Solidarias?

La idea de construir Fronteras Solidarias nace inicialmente de la preocupación de la comunidad internacional y de varios Estados latinoamericanos por las personas que son víctimas de conflictos armados al interior de sus países; y que a partir de estos sucesos de violencia, buscan protección internacional.

Esto significa reconocer que existe en América Latina –y también en otros lugares del mundo– países que viven en medio de conflictos bélicos, y que a raíz de ello, se generan crisis humanitarias con notable incidencia en otros territorios vecinos, principalmente. Los territorios de frontera son los primeros lugares receptores de personas que buscan protección internacional.

Con tales antecedentes, el 16 de noviembre del 2004 en la Ciudad de México, se realizó la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.

La Declaración –a propósito de la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984– se concentra tanto en la tradición de asilo que generalmente América Latina ha tenido para con quienes lo han solicitado, como en la necesidad de buscar soluciones permanentes para la integración social de la población en situación de refugio, mediante políticas públicas en diferentes países latinoamericanos.

Los principios que dan soporte a esta Declaración son principalmente: el compromiso con las personas que tienen derecho a la protección internacional, reafirmar el derecho fundamental de buscar y recibir asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución –incluyendo el no ser rechazado en la frontera– además, el compromiso de mantener las fronteras abiertas a las personas que buscan protección internacional, la obligatoriedad de los Estados receptores a respetar el principio de no discriminación así como el que los Estados busquen mecanismos para eliminar la discriminación y xenofobia, entre otros (ACNUR, 2005: 385-389).

De forma paralela, el Plan de Acción de México se sustenta en el fortalecimiento de la protección internacional a las personas refugiadas en

América Latina. Cabe mencionar que el Plan de Acción nace de cuatro reuniones previas en distintas ciudades: San José de Costa Rica, Brasilia, Cartagena de Indias y Bogotá, escenarios para la discusión sobre el refugio en América Latina, donde se identificaron líneas de acción que se pudieran llevar a cabo en los países que otorgan asilo.

Como representantes de la comunidad internacional, conjuntamente con tres gobiernos, “[...] el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), junto con el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y los gobiernos de Costa Rica, Brasil y México” (ACNUR, 2005: 390) convocaron a varios países latinoamericanos que son receptores de población en situación de refugio, así como a actores de la sociedad civil que se interesan por la situación de los refugiados, con el propósito de formular acciones concretas hacia el fortalecimiento de la protección internacional; y que, luego el Plan de Acción de México sería un compromiso internacional por asumir.

El Plan de Acción de México es el primer plan operativo que se ha formulado en la relación Agencias Internacionales, Estados Latinoamericanos y Sociedad Civil. Este Plan de Acción contiene cuatro capítulos que logran, desde una perspectiva integral, mirar la problemática en cuanto a la práctica de la protección internacional que asumen varios países. Éstos son: primero, la situación de los refugiados en América Latina. Destaca la situación de violencia interna que vive Colombia, los desplazamientos forzados y, por ende, la necesidad de encontrar protección en otros países, generalmente vecinos. Además, personas de otros continentes que buscan asilo en América Latina.

Segundo, la protección internacional para los refugiados. Considera dos temas importantes: Investigación y Desarrollo Doctrinal, cuyo objetivo es profundizar el conocimiento del Derecho de los Refugiados en la cooperación ACNUR –órganos de derechos humanos del sistema interamericano e instituciones académicas. Y la formación y fortalecimiento institucional, que conforman el Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados, que se sustenta en la capa-

citación de personal o funcionarios públicos que trabajan con personas en situación de refugio.

En tercer lugar se encuentran las soluciones duraderas. Se propone en esta línea el Programa Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias, que con la cooperación técnica de Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el financiamiento de la comunidad internacional, harían más efectiva la protección internacional en las ciudades latinoamericanas receptoras de personas en situación de refugio. También se encuentra el Programa Integral Fronteras Solidarias, mismo que establece un trabajo en conjunto principalmente con los Estados que comparten zonas fronterizas con Colombia, la cooperación técnica del ACNUR, el aporte financiero de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil para mejorar la convivencia entre la población desplazada hacia las zonas de fronteras vecinas con Colombia y las poblaciones locales, bajo la premisa de que las zonas de frontera generalmente han sido excluidas económica e institucionalmente. Y, finalmente, el Programa Regional de Reasentamiento Solidario, que tiene por objetivo mitigar el impacto que genera el desplazamiento forzado principalmente hacia los países vecinos con Colombia. Este programa intenta propiciar políticas públicas de reasentamiento solidario en otros países de la región que acojan a población refugiada bajo criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación.

En cuarto lugar se ubicarían los mecanismos de promoción, ejecución, seguimiento y evaluación. Se formulan varias actividades para llevar a cabo el Plan de Acción de México, entre las más importantes están la elaboración de proyectos nacionales como el Programa de Fronteras Solidarias, donde es necesario contar con información sobre la población que requiera protección internacional; y el compromiso de que instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos realicen un informe de evaluación y seguimiento. A nivel regional, la importancia de intercambiar información entre todos los actores. Y, a nivel internacional, informar a los países donantes e instituciones financieras sobre la ejecución e impacto que tengan los programas y proyectos del Plan de Acción de México.

Hacia la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador: la política pública

Como anteriormente se mencionaba, el Plan de Acción de México formula cuatro capítulos que van desde la importancia del conocimiento de la problemática del refugio –en cuanto a construcción de información–, hasta la necesidad de que los países vecinos involucren esta problemática en sus agendas de políticas públicas, proponiendo soluciones orientadas al largo plazo.

Ecuador forma parte del Plan de Acción de México y ha ratificado varios de los convenios internacionales que protegen a los refugiados. También, es el país que acoge a más refugiados en Sudamérica; su cercanía fronteriza con Colombia hace que el proceso de desplazamiento humanitario colombiano sea una de las primeras opciones que toman las personas que están atravesando una crisis humanitaria, a causa de la violencia en el vecino país.

A inicios del siglo XXI, las solicitudes de protección internacional en el Ecuador han ido creciendo paulatinamente, no así el número de solicitudes aceptadas; éste ha sido uno de los motivos que ha hecho incierto el conocer la verdadera cifra sobre cuántas personas en situación de refugio han cruzado la frontera hacia el Ecuador.

Los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004, y desde el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior, configuran el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de refugio que destaca sobremanera. Éste como otros fenómenos migratorios deben ser abordados desde la defensa y respeto de los derechos humanos, así como desde una perspectiva integral para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

Una de las metas que se propone ejecutar el Estado ecuatoriano dentro de la política en materia de refugio es fomentar la inserción social de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; y para ello, se establece

un programa de políticas públicas para la inserción social de la población refugiada que propone asumir el Programa de Fronteras Solidarias, bajo la responsabilidad del Plan Ecuador¹. Y el Programa de Ciudades Solidarias² desde el Gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil.

El Programa de Fronteras Solidarias –propuesto desde el Plan de Acción de México– se incluye en el marco del Plan Ecuador con tres elementos que son: el Registro Ampliado³, como mecanismo de la condición de refugiado en el Ecuador. La campaña de sensibilización sobre la problemática del refugio y el plan estratégico-regional de construcción de una zona de paz y desarrollo a cargo del Plan Ecuador.

Además, se destacan compromisos puntuales desde el Plan Ecuador para la construcción de Fronteras Solidarias como el reconocer tanto a refugiados como a las comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, población indígena y afroamericana), promover acceso a oportunidades de desarrollo tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras en la frontera norte para garantizar una convivencia pacífica y, finalmente, la generación de ingresos y microcrédito para promover la integración socioeconómica de población en situación de refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 43).

1 El Plan Ecuador nace en marzo de 2007 como política de Estado para la frontera norte, cuyos principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos y la cooperación y corresponsabilidad compartidas. Además, es una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

2 Ciudades Solidarias: centros urbanos que albergan a gran cantidad de refugiados y que han podido formular políticas públicas que integren a esta población. Algunas ciudades solidarias son Quito, Cuenca, Buenos Aires, Porto Alegre y Sao Paulo.

3 El Registro Ampliado es un proyecto que tendrá un costo aproximado de 2 millones de dólares, financiados con fondos de la comunidad internacional a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con fondos del gobierno ecuatoriano.

La frontera norte ecuatoriana frente al refugio

Las zonas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos tienen características heterogéneas tanto en su geografía como en sus dinámicas socioeconómicas en cada una de sus regiones: Costa, Sierra y Oriente, respectivamente. Además de una histórica carencia de la institucionalidad del Estado que responda a las necesidades de la población: acceso a la justicia, salud, educación, infraestructura pública, entre otras.

En este contexto, las tres provincias que conforman la frontera norte de Ecuador se han convertido en un lugar de tránsito (flujos migratorios mixtos) y destino para ciudadanos colombianos que buscan refugio en territorio ecuatoriano por las consecuencias del conflicto armado que se suscita en el vecino país. Lo cual también ha significado que parte de la población colombiana en busca de refugio que decide habitar en la frontera norte comparta la situación deficitaria que ha sido característica en esta zona del Ecuador.

Tabla N.º 1
Indicadores socioeconómicos comparados

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81 ,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	96,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,60	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4.5.

Elaboración: Johanna Espín M.

Una investigación realizada por INREDH hace alusión a las consecuencias del conflicto colombiano y su incidencia en el territorio ecuatoriano, destacando que “[u]na preocupación sobre las consecuencias del conflicto colombiano en nuestro territorio es el desplazamiento y refugio, sobre

todo a partir de la implementación del Plan Colombia, que es cuando las estadísticas de población colombiana que ingresa a nuestro país aumentan considerablemente.” (González, 2008: 15).

Preocupación que se agrava con la percepción de inseguridad en el Ecuador. En cuanto a ello, Pontón (2006) señala que “[e]n la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano” (Pontón, 2006: 4), percepción que inevitablemente ha construido actitudes xenófobas en la ciudadanía.

Por otra parte, el actual gobierno ecuatoriano estableció una política en materia de refugio que contempla el Registro Ampliado, que se implementó en marzo de 2009, y que consiste en brigadas móviles de registro y documentación instaladas en las zonas de mayor concentración de población en situación de refugio, especialmente en las provincias de la frontera norte. Se estima que el Registro Ampliado documente a aproximadamente 50 000 personas con necesidad de protección internacional que habitan en el Ecuador.

En la siguiente tabla se detallan las solicitudes de asilo presentadas al Estado ecuatoriano desde el año 2000 hasta septiembre de 2009, así como la cantidad de ciudadanos reconocidos como refugiados en el Ecuador durante estos periodos. Cabe mencionar que las cifras presentadas corresponden a cifras aproximadas elaboradas por el ACNUR.

Tabla N° 2
Estadísticas a diciembre 2008 (personas)

Año	Solicitudes refugiados	De refugio reconocidos
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 460	3 326
2004	7 858	2 496
2005	7 091	2 486

2006	7 784	1 997
2007	11 519	2 822
2008	11 993	4 181
TOTAL	67 963	20 682

Fuente: Dirección General de Refugiados. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Reflexiones finales: hacia la construcción de Fronteras Solidarias

En el contexto mundial, es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de migración laboral fronteriza y transfronteriza. Esto, bajo una perspectiva de seguridad nacional ante ataques terroristas como el suscitado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, lo cual marcó un punto de giro en las relaciones geopolíticas, que expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional.

Es por ello que la movilidad humana⁴, cualquiera sea la condición migratoria, se ve amenazada por las restricciones que varios Estados han impuesto en sus fronteras; lo cual ha ocasionado no sólo el cierre de fronteras contiguas, sino, también, una serie de fuertes restricciones de alcance transfronterizo.

Ante el panorama internacional que perfila restricciones severas para la movilidad humana en las fronteras, el Plan de Acción de México es propuesto como una alternativa de política pública que podría beneficiar especialmente a las personas con necesidad de protección internacional que huyen de ambientes de violencia en sus países, tanto de América Latina como de otros continentes. Tomando en cuenta que los Estados que paradójicamente se adscriben a la propuesta de Fronteras Solidarias son

⁴ En la Constitución ecuatoriana, aprobada en el 2008, el Artículo 40 sobre Movilidad Humana, en su sección tercera sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria menciona que: “Se reconoce a las personas el Derecho a migrar. No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”.

específicamente los latinoamericanos, mas no los países llamados del “primer mundo”.

Para Luis Varese⁵, representante adjunto del ACNUR, las Fronteras Solidarias son tanto un concepto como una práctica social.

En el aspecto práctico, las Fronteras Solidarias tienen que ver con la implementación de varias medidas migratorias que benefician a los refugiados o solicitantes de refugio [...] las acciones más específicas, no solamente conceptuales están en el garantizar albergues para solicitantes de refugio, garantizar espacios de recepción, protección a mujeres y niños, la lucha contra la trata de personas, etc. Fronteras Solidarias es un concepto pero también es una práctica. El primer receptor de refugiados es la población que vive al otro lado de las fronteras, son los pueblos que reciben al otro que busca refugio.

Al concebir a las Fronteras Solidarias como un concepto y una práctica social, también se puede decir que un hecho social como el refugio y su desplazamiento hacia la frontera puede desplegar, sin duda, lógicas distintas de intervención así como de actores con diversos tipos de intereses.

Por otro lado, el tema de la crisis humanitaria y de la recepción de personas en situación de refugio, al menos en la frontera norte del Ecuador, se confunde en medio de la lógica de la seguridad nacional, de la regional e incluso de la seguridad ciudadana, llegando al punto de criminalizar la movilidad humana y la necesidad de refugio en las zonas fronterizas.

Otro aspecto que cabe mencionar es cómo la política de libre mercado ha ido debilitando estructuralmente al Estado y, por ende, al acceso a , políticas públicas, lo cual se refleja en el territorio y en el tejido social. Es por ello que el acceso a la deficiente estructura de servicios en las zonas fronterizas del norte del Ecuador (salud, educación, vivienda, justicia, etc.) por parte de la población ecuatoriana de por sí ya es problemática, y se vuelve doblemente conflictiva para población que tiene una vulnerabilidad especial que se la imprime el conflicto armado colombiano, y que se ve

5 Entrevista realizada al Dr. Luis Varese, representante adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 13 de noviembre de 2009.

obligada a convivir, muchas veces, en condiciones de explotación, inseguridad y violencia.

En cuanto a los alcances de la política pública que se impulsa en el Ecuador para contribuir a que las fronteras sean solidarias ante la crisis humanitaria que vive Colombia con el desplazamiento y su repercusión en el país, se ha destacado –como acción concreta– el Registro Ampliado, como política llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y el ACNUR, para obtener información sobre cuántas personas colombianas con necesidad de refugio están en la frontera norte.

Sobrepasadas las expectativas del Registro Ampliado, por la necesidad de obtener la condición de refugiado: “No se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería el confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera” (Espín, 2009: 7).

Además, está el relanzamiento de la primera política llamada Plan Ecuador, de la que aún se espera resultados concretos en cuanto al fortalecimiento institucional, económico y de infraestructura básica, principalmente.

Desde otra perspectiva, los gobiernos locales⁶ también son actores claves para la toma de decisiones en cuanto a la construcción de Fronteras Solidarias; en este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación del Carchi, así como la Gobernación de Nariño, que conjuntamente con varias instituciones, ONG e instituciones académicas están trabajando para mejorar la convivencia y, por ende, reducir la violencia en la frontera norte del país.

Esto se enfoca, principalmente, a unir esfuerzos entre las localidades fronterizas de Ecuador y Colombia para analizar las políticas públicas de los dos países, conformar un Plan de Acción que garantice una buena información dentro de las instituciones para que el cambio de funcionarios no interrumpa esfuerzos de corresponsabilidad.

6 Esto hace referencia al Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas “El delito no tiene fronteras”, en Tulcán, Ecuador, octubre 30 de 2009.

Por otra parte, es importante mencionar que si bien la frontera es un lugar de destino, también se configura como un lugar de tránsito hacia otras localidades o hacia las ciudades centrales del país (zonas urbanas), pues éstas ofrecen mejores servicios públicos e institucionalidad, principalmente.

Al ser la Quito una de las ciudades donde se concentra gran cantidad de ciudadanos colombianos y personas refugiadas, se han tomado iniciativas en torno al tema de la inmigración y el refugio para la construcción de políticas integrales.

Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, cuya institución municipal ha elaborado el Plan Distrital de Migraciones con el objetivo de hacer operativas la construcción de políticas públicas que institucionalicen el tema del refugio en la ciudad. Considerando las siguientes problemáticas: discriminación, xenofobia en el entorno socio-cultural, débil participación, entre otras. Lo que se pretende lograr es propiciar la integración social, solidaridad, participación ciudadana y optimizar recursos de la cooperación internacional.

Además, está la Ordenanza Metropolitana 0271 del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla desde una perspectiva mucho más integral la movilidad humana, reconociendo que la ciudad se ha convertido en un espacio de tránsito, salida, desplazamiento y refugio de personas ecuatorianas y extranjeras, que han sido objeto de violencia. Esta ordenanza ha sido motivo para que Quito sea declarada como Ciudad Solidaria, pues se inserta en el Programa Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias” contemplado por el Plan de Acción de México, al que Ecuador pertenece. Si bien estas iniciativas son importantes, es necesario que la ciudadanía conozca sobre la movilidad humana.

Finalmente, es preciso mencionar que la construcción de Fronteras Solidarias depende, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos de turno y del financiamiento y la asistencia técnica de organismos internacionales que se preocupan por la situación de violencia que atraen los conflictos a las zonas de frontera. Además de ello, también dependerá de las propuestas de la sociedad desde cada uno de sus entornos, pues una misma problemática puede tener matices distintos en cada localidad y, por ende, diferentes maneras de ser abordadas.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004*. San José-Costa Rica: ACNUR
- Espín, Johanna (2009). “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”. *Boletín Fronteras* N.º 1: 7.
- González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*, INREDH.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito-Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Pontón, Daniel (2006). “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”. *Boletín Ciudad Segura* N.º 10: 4.