

# Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

# Seguridad multidimensional en América Latina



© 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) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
Estudio introductorio	
<b>Seguridad multidimensional en América Latina</b> .....	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 <b>FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD</b>	
<b>Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal</b> .....	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
<b>La Triple Frontera y la amenaza terrorista</b>	
<b>¿Realidad o mito?</b> .....	57
<i>Josefina Lynn</i>	
<b>La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador</b> .....	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
<b>La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras</b> .....	99
<i>Ana Laura García</i>	
<b>Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas</b> .....	121
<i>Alba Goycochea</i>	

## FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

**Towards A New Understanding of Civil-Military Relations** . . . . . 143  
*Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei*

**Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático** . . . . . 179  
*Martha Vicente Castro*

**Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú** . . . . . 191  
*Ivette Castañeda García*

**Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres** . . . . . 219  
*Luz Piedad Caicedo*

**Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela** . . . . . 237  
*Xavier Rodríguez Franco*

**La carrera armamentista en Sudamérica** . . . . . 261  
*Gustavo Ernesto Emmerich*

## NARCOTRÁFICO

**Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina** . . . . . 279  
*Anna Ayuso*

**La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos?** . . . . . 307  
*Marie-Esther Lacuisse*

## VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

**Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador** . . . . . 325  
*Norma Alejandra (Marcia) Maluf*

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica . . . . .	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana . . . . .	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
Relación entre convivencia y seguridad ciudadana . . . . .	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la governabilidad de la seguridad urbana . . . . .	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México . . . . .	433
<i>Natalia Gontero</i>	
La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido . . . . .	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL	
Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití . . . . .	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas . . . . .	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

# La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador

Paulina Larreátegui B.\*

En el marco de los intercambios comerciales, económicos y culturales –formales y no formales– entre Ecuador y Colombia, se reconocía hasta hace poco la existencia de una permanente migración colombiana a Ecuador y migración ecuatoriana a Colombia. Sin embargo, estas dinámicas fronterizas han cambiado notablemente en los últimos años, especialmente a partir de los años 1990 y con más fuerza a partir del 2000, con la implementación del Plan Colombia y los consiguientes desplazamientos forzados fruto de éste.

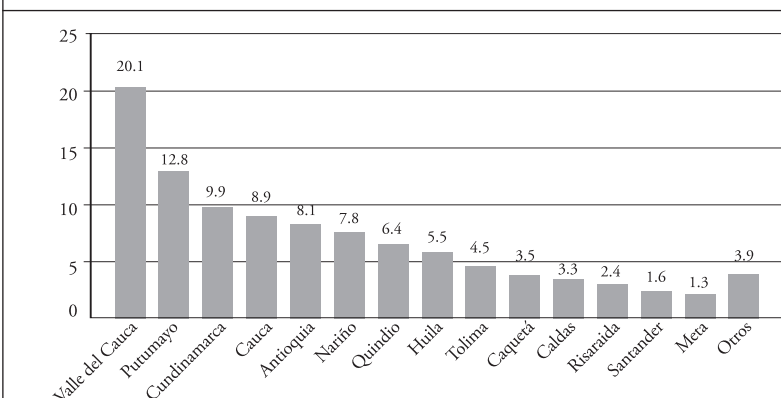
Lo anterior concuerda con las estadísticas de la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante DdR), que evidencian que, de solicitantes colombianos, principalmente son campesinos, comerciantes y jornaleros<sup>1</sup>; y que provienen del Valle del Cauca y Putumayo (dos departamentos fronterizos con Ecuador), como se puede ver en el siguiente cuadro:

---

\* Abogada. Candidata a Máster en Relaciones Internacionales, FLACSO Ecuador.

1 Presentación preparada por la Dirección de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, abril 2007.

Cuadro No. 1  
Porcentaje de casos colombianos según departamento de origen



Fuente: Dirección de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores (2005).

Aunque estos últimos datos no están actualizados, las dinámicas transfronterizas pueden haber sufrido variaciones pero no con cambios considerables pues permanecen las condiciones de desplazamiento forzado en los departamentos fronterizos, especialmente en Valle del Cauca y Putumayo.<sup>2</sup>

El aumento de solicitudes fue evidente en el 2000. Tomando una cifra por períodos, desde 1979 hasta 1999 el Ecuador recibió 709 solicitudes de refugio. Mientras que desde el 2000 (inicio del Plan Colombia), hasta marzo del 2007, la cifra fue de 45381. De estas solicitudes, el 99% son de colombianos.<sup>3</sup>

Este incremento en las solicitudes de refugio implicó importantes cambios estructurales y administrativos en el sistema de protección humanitaria de Ecuador. Por un lado, se creó la Oficina de Refugiados en el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de la Dirección General de

2 Cifras oficiales sobre la situación actual se pueden encontrar en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/departamentos/valle.pdf>, página web oficial de la Vicepresidencia de Colombia. A pesar que desde las ong's se cuestionan las mismas, ofrecen un panorama general sobre la persistencia de la situación de vulnerabilidad en los Departamentos mencionados.

3 Fuente: ACNUR; DdR.

Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, con el fin de incrementar el personal que evaluaría las solicitudes de refugio<sup>4</sup>. Por otro, el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), abrió su propia oficina en Quito, pues hasta entonces funcionaba a través del Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Estos cambios tendrían que enfrenar la invariable dinámica de ingreso de colombianos a Ecuador, quienes generalmente cruzan la frontera por un sistema de "goteo". Es decir, las personas ingresan individualmente o en familia con el fin de buscar protección. Aunque no es un número elevado el que cruza la frontera al mismo tiempo, 600 solicitudes de refugio a nivel nacional se presentan ante el gobierno ecuatoriano mensualmente, lo cual da cuenta de un número elevado de peticiones al año.

Este tipo de ingreso tiende a invisibilizar a quienes entran en busca de protección, pues no se concentran en un lugar específico, no conmuevan una ciudad, ni causan noticia en los medios por simplemente haber ingresado al país; es decir por sí mismos los solicitantes de refugio y refugiados no generan una situación como las que el Ecuador ha enfrentado en los últimos años cuando ha habido ingresos masivos que generan situaciones de emergencia fronteriza, es decir, ingresos simultáneos cuya finalidad y discursos han variado, pues en los últimos desplazamientos, han manifestado que entraban a territorio ecuatoriano con el fin de presionar al Presidente colombiano a que escuche sus demandas de cultivos alternativos a la plantación de coca, ya que es su principal actividad.

Por lo tanto, el gobierno ecuatoriano actúa y se adopta discursos distintos frente a dos situaciones distintas relacionadas con el sistema de refugio. Por un lado, no se evidencian posicionamientos claros para enfrentar la resolución de 600 solicitudes mensuales<sup>5</sup>, y por otro, moviliza sus recursos y solicita el apoyo de recursos internacionales cuando existen ingresos masivos fronterizos.

4 Actualmente, la Oficina de Refugiados se ha convertido en la Dirección General de Refugiados, en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual demuestra el impacto de la temática en la agenda de política exterior ecuatoriana y la importancia que ha cobrado institucionalmente.

5 Un ejemplo de ello es el débil marco jurídico en el que se basa el sistema de refugio: un decreto ejecutivo de 1992 que se encuentra desactualizado.



Tanto en el primer caso como en el segundo se debe tomar en cuenta los discursos en torno a la “necesidad de protección” que se definen ambiguamente en la esencialización de la salida<sup>6</sup>, las relaciones políticas y diplomáticas entre los dos países, y las percepciones de la sociedad receptora sobre los desplazados.

Por lo tanto, en primera instancia analizaremos los ingresos masivos de colombianos, las respuestas del Estado ecuatoriano, los discursos oficiales y las percepciones de la sociedad civil en torno a ellos; y posteriormente continuaremos con los procedimientos para quienes ingresan a Ecuador individualmente.

### El ingreso “masivo” de colombianos a Ecuador

Un término utilizado por el ACNUR es el de afluencias masivas o desplazamientos en gran escala, para señalar el ingreso masivo de miles de personas en un país fronterizo ante una situación de extrema vulnerabilidad de derechos. Para estas situaciones se ha establecido algunos lineamientos y medidas para los países receptores, reconociendo generalmente este tipo de casos, cuando se refieren a situaciones como las que se producen en Angola, Sudán, la República Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, entre otros países africanos, donde las cifras están cerca de 188.000 personas anualmente; número que no se ha visto en la región andina pues del total refugiados a nivel mundial, América Latina tiene solamente el 1%, en el cual el 41% se refiere a desplazados colombianos. (ACNUR, 2002; ACNUR, s/f).

Estos lineamientos tienen que ver con la necesidad de generar respuestas jurídicas y prácticas urgentes ya que la determinación individual de la condición de refugiado resulta imposible por la cantidad de personas. De igual forma se establece la obligación del Estado receptor de analizar cui-

6 Me refiero a que las razones por las que aparentemente los desplazados ingresaron a Ecuador –que generalmente estarán ligadas a las ideas que los medios de comunicación transmiten a la sociedad ecuatoriana-, determinan por sí solas la necesidad o no de protección internacional. Esto es bastante claro en el caso del último ingreso masivo ocurrido en Lago Agrio a mediados de octubre de este año.

dadosamente quienes deberían ser excluidos del procedimiento en estos casos de emergencia, por no necesitar protección internacional; la necesidad de implementar soluciones duraderas como el retorno voluntario, siempre que se verifique que las circunstancias son favorables para los desplazados; otorgar a los desplazados una protección temporal mientras se les hace una entrevista más individualizada, o retornan a su lugar de origen<sup>7</sup> (ACNUR, 2001).

A pesar que no podemos hablar de una afluencia masiva de colombianos en Ecuador, es evidente que el ACNUR y el Estado movilizan recursos de asistencia emergente para el grupo de desplazados que ingresa simultáneamente y debido a una misma razón<sup>8</sup>. Es por ello, que llamaremos a este tipo de situaciones como ingresos masivos o situaciones de emergencia fronteriza, ya que se trata de ingresos mayores a 100 personas (incluso pueden llegar a constituir el número de solicitudes que se presentan a nivel nacional en un mes), y existe un despliegue nacional y de las organizaciones internacionales para cubrir los efectos negativos de esas emergencias.

### ¿Cómo responde el Ecuador a las situaciones de emergencia fronteriza?

La apertura que demuestra el Estado ecuatoriano cuando enfrenta situaciones de emergencia en frontera, es reconocida internacionalmente.<sup>9</sup> Sin embargo sí cabría preguntarse por qué, a pesar del despliegue de personal y recursos materiales –tanto de organizaciones internacionales como el ACNUR o la OIM y el Estado ecuatoriano–, no se implementa un reconocimiento *prima facie* o temporal para los desplazados y eso tendrá que ver, como se demostrará más adelante, con las razones por las que estas personas ingresan y las tensiones políticas y diplomáticas entre los dos países.

7 Aunque se reconoce que una de las áreas por definirse es cómo determinar cuándo aplicar la protección temporal y a cuánto tiempo se refiere la misma.

8 Hasta hace poco se habría podido decir: “huyendo de una misma amenaza o persecución”, pero como veremos más adelante, estos fines se han tergiversado en los últimos eventos.

9 El Ecuador fue reconocido por ACNUR Ginebra en mayo del 2005 como uno de los países de mejores prácticas humanitarias, a pesar que existen críticas a los procedimientos de protección y el acceso de solicitantes de refugio y refugiad@s a derechos básicos.

Para tener una idea sobre este tipo de situaciones, tomaremos como referencia los últimos cinco años, en los cuales se han registrado cuatro casos de relevancia: El primero en noviembre del 2005, el segundo en febrero del 2006, el tercero en agosto de este año, y el último a mediados de octubre del presente año. En las tres primeras ocasiones ingresaron por la frontera norte aproximadamente 1000, 400 y 2000 desplazados respectivamente (Diario Hoy, 28/08/2007). En la cuarta ocasión se registraron en total aproximadamente 600 ingresos en Lago Agrio (El Comercio, 13/10/2007).

### Respuestas de la sociedad receptora a los ingresos masivos

Las causas de los desplazamientos generan reacciones distintas en la sociedad receptora. No es lo mismo recibir a un grupo de personas que han sufrido una amenaza o ataque por parte de un grupo irregular, que acoger a quienes ingresan en territorio ecuatoriano para lograr algo de su gobierno, pues el primero es percibido como un grupo de víctimas de un conflicto interno que requieren protección internacional, mientras que el segundo es mal visto, pues al negarse a solicitar refugio en el Ecuador, se considera que no ingresan por necesidad de protección y por lo tanto utilizan el desplazamiento como una jugada política.

Es importante tomar esto en consideración, pues en las incursiones del 2005 y del año pasado, se llegó a la conclusión que los desplazamientos se ocasionaron por enfrentamientos entre el ejército colombiano y la guerrilla; y por ataques a la población civil ocasionados por este grupo irregular (Diario Hoy, 28/08/2007), y en aquel momento no se evidenció en la población de San Lorenzo el rechazo que se generó en el ingreso del 2007.

El rechazo a las últimas incursiones se debe a que los desplazados declararon que ingresaron al Ecuador para presionar al gobierno colombiano con el fin de que les dé opciones distintas a la coca, ya que son principalmente cultivadores de esta hoja.

En el caso de Lago Agrio, en la reciente incursión de mediados de este mes, el desplazamiento fue visto de esa manera desde un inicio y las reacciones del gobierno ecuatoriano fueron más categóricas, en términos de no dar paso a ningún tipo de declaración política por parte de quienes

ingresaron con el mismo propósito de llamar la atención del gobierno colombiano. Así lo manifestó la Canciller ecuatoriana al señalar que: “no se trata de población que llegó en busca de protección; por lo tanto, no está solicitando que se le reconozca como refugiada. Es una situación completamente distinta” (El Comercio, 11/10/2007a).

Evidentemente en esta situación de emergencia fronteriza, el malestar de las autoridades ecuatorianas fue mayor al conocer que la mayoría de los desplazados no querían registrarse como solicitantes de refugio y que declaraban su deseo de organizar manifestaciones y marchas públicas para llamar la atención de los dos gobiernos, por lo que por primera vez las autoridades ecuatorianas tomaron medidas de freno (El Comercio, 11/10/2007b).

En ese sentido, las autoridades ecuatorianas advirtieron que los desplazados debían registrarse como solicitantes de refugio o se les dejaría en situación de ilegales<sup>10</sup>. De igual forma no permitieron el paso a manifestantes para que organicen marchas públicas, y movilizaron recursos para que las personas regresen a su país en cuanto antes, pues por primera vez los desplazados se negaron a permanecer en los albergues designados y permanecieron sin servicios básicos. El ACNUR también tomó cierta distancia: no se evidenció un despliegue en temas de alimentación y salud, no administró alimentos sino sólo colchones y no intercedió para que los desplazados permanezcan en territorio ecuatoriano (El Comercio, 11/10/2007a; 11/10/2007b; 13/10/2007).

Independientemente de lo anterior, todas las incursiones en San Lorenzo trajeron complicaciones a su población, principalmente por la escasez de agua potable y la improvisación de albergues en escuelas que no podían continuar con sus clases (El Universo, 29/08/2007). El alcalde de la ciudad debió atender las quejas de los pobladores de San Lorenzo y en las tres ocasiones colocó un tiempo límite para mantener en los albergues a los desplazados, por lo que algunos de ellos se vieron forzados a regresar a su país y otros fueron enviados a otras ciudades cercanas.<sup>11</sup> Quienes

<sup>10</sup> Lo cual conllevaría a su deportación inmediata.

<sup>11</sup> En el caso de la incursión del 2005, algunos fueron a Santo Domingo de los Colorados y Esmeraldas. En el 2006, la mayoría regresó y otros se quedaron en la provincia de Esmeraldas solicitando asilo. En la última, fueron enviados a Ibarra. En todos los casos se contó con la movilización de la Fuerza Pública y el personal del ACNUR.

fueron movilizados a otras ciudades fueron registrados e identificados como solicitantes de refugio.

A pesar de lo mencionado, sí cabría tomar en cuenta el llamado de pedido de protección internacional oculto en este tipo de desplazamientos, que tal vez no es evidente porque se intenta ver a estas situaciones como “medios para fines políticos” pero que se puede leer fácilmente entre líneas. Un ejemplo de ello es que tanto en San Lorenzo como en Lago Agrio, voceros de los desplazados mencionaron que estaban “inmersos en la violencia”, y que tenían “temor a retaliaciones posteriores”. Incluso la Pastoral de Movilidad Humana de Sucumbíos manifestó tener temor que “el último desplazamiento desemboque en retaliaciones violentas en el otro lado de la frontera y ello termine en un incremento de los casos de refugio en Nueva Loja” (El Comercio, 13/10/2007).

En este sentido, si bien es evidente que la política del gobierno ecuatoriano está priorizando el componente político ante el humanitario, también cabe preguntarse qué hacer en casos como estos en los que los desplazados, a pesar de tener formalmente elementos para ser considerados como refugiados en el Ecuador, se niegan a permanecer aquí y tienen como fin regresar a su país.

Una cuestión política... las declaraciones oficiales de Colombia y Ecuador ante las incursiones masivas “políticas”.

El gobierno ecuatoriano, ante estas incursiones que aparentemente tienen motivos políticos, ha sido claro en su posición de no aceptar manifestaciones políticas de parte de los desplazados –lo cual está avalado en los instrumentos internacionales que avalan la no participación política de refugiados en el país receptor–.

La última declaración oficial de la Canciller ecuatoriana se dio en el marco de la última incursión en Lago Agrio (El Comercio, 13/10/2007). Sin embargo, Ecuador en las últimas emergencias ha reclamado por los medios diplomáticos para que el país vecino “tome cartas en el asunto”; es decir, para que el Gobierno colombiano “actúe en consecuencia y coopere en atender a sus compatriotas” (El Comercio, 14/11/2005; El Comercio, 05/09/2007). A pesar de sus esfuerzos, y las amenazas de “quebrantamiento de relaciones” con la llamada del embajador ecuatoriano en el 2006, Colombia insiste en desentenderse de los desplazados.

En respuesta, el gobierno colombiano sigue manteniendo que tiene una estructura institucional capaz de generar posibilidades para quienes podría ser desplazados de una zona a otra y que no existen motivos para no quedarse en su país, lo cual es fuertemente criticado por algunas ONG colombianas.

El presidente Uribe ha acusado a las FARC de causar el desplazamiento por la presión que supuestamente ejercen para que los pobladores no acepten el programa de “Familias Guardabosque” que pretende que los habitantes de estas zonas participen en la erradicación de cultivos ilícitos (Diario Correo, 27/08/2007).

Evidentemente, las relaciones diplomáticas entre los dos países, tensas por el tema de las fumigaciones, se ven afectadas ahora por estos desplazamientos que tienen “tintes políticos” y evidentemente podrán afectar no solo en el plano político, sino también en la evaluación de las solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos, ya que hay una sensación de abuso de parte de estas personas en un sistema que despliega sus esfuerzos nacionales e internacionales para fines no humanitarios, sino que se presta para ese tipo de manipulaciones políticas.

### Procedimientos para solicitar refugio en el Ecuador

*¿Qué hacen los que ingresan por “gota a gota” para solicitar refugio en Ecuador?*

Como se mencionó anteriormente, a través de las fronteras colombo-ecuatorianas ingresan permanentemente personas o familias colombianas con el fin de solicitar refugio. Quienes ingresan de esta forma deben acercarse a solicitar refugio al Estado ecuatoriano a través de la DdR en Quito o, si se encuentra en otra ciudad, mediante alguna agencia social del ACNUR que coordina con esta oficina.

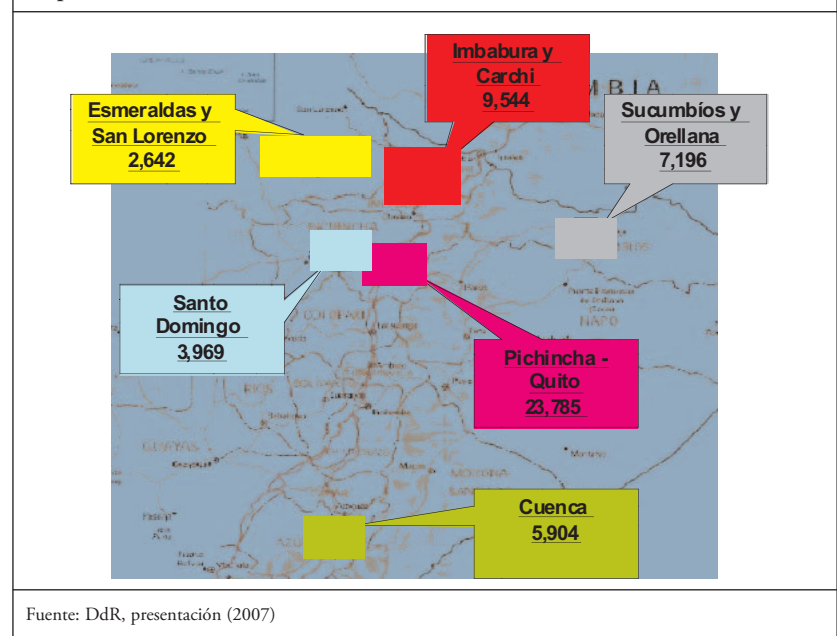
Para tener una idea del proceso que deben seguir los solicitantes para obtener la calidad de refugiados, describiremos brevemente los pasos y las contrariedades principales que se encuentra en el camino:

El procedimiento para reconocer la calidad de refugiado se inicia con el proceso de documentación como solicitantes de refugio, es decir el registro de la solicitud de refugio y la entrega de un carné que en la práctica tiene algunos inconvenientes pues no es aceptado como documento de identificación distinto a un pasaporte, que es el documento establecido para los extranjeros según la legislación ecuatoriana.

Una vez documentada, la persona o la familia son entrevistadas por un funcionario de la DdR. Se debe destacar que quienes presentan la solicitud en Quito obtienen una cita para realizarla más pronto que quienes la presentan en otra ciudad, pues en estos casos deben esperar a una “brigada de entrevistas” que se lleva a cabo por parte de los mismos funcionarios, y generalmente “a pesar que se intenta que las brigadas sean lo más seguidas posible, la cantidad de solicitudes que se atienden no permite que los funcionarios viajen muy seguido en brigadas”<sup>12</sup>.

Es importante considerar este punto pues puede explicar porqué Quito tiene 23.785 refugiados y solicitantes de refugio, mientras que las otras ciudades y provincias tienen menos de 10.000, como lo demuestra el siguiente cuadro. En este sentido, se evidencia que la centralización del sistema de refugio en la capital agudiza los procesos de centralización de colombianos que ingresan a Ecuador a causa del desplazamiento forzado en esta ciudad.

Mapa No. 1



Del mismo modo, se debe considerar que las dos grupos de provincias que siguen a Pichincha en número de solicitudes y refugiad@s son Imbabura y Carchi; y Sucumbíos y Orellana, localidades que casualmente están cubiertas por dos oficinas de campo del ACNUR que apoyan al DdR en la recepción de solicitudes, coordinación de brigadas de entrevistas, notificaciones, y otras actividades administrativas.

Luego de realizada la entrevista, el/la solicitante recibe la respuesta a su petición a través de una notificación en la que indica si su caso fue aceptado o negado, pero no incluye las consideraciones por las cuales se toma dicha decisión. Esta falta de motivación, en términos jurídicos<sup>13</sup>, ha generado varias críticas e incluso se han presentado recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional.

12 Entrevista a XX, Oficina de Refugiados, mayo 2006.

13 En términos sencillos es que se notifique las razones de hecho y de derecho por las cuales la petición ha sido negada.

Este órgano ha emitido dos resoluciones en las cuales establece la obligación de la DdR de motivar las notificaciones. Pero tal vez lo que más llama la atención sobre este punto es que el Tribunal Constitucional estableció en su resolución No. 0236-2005-RA, la obligación del Estado ecuatoriano a garantizar el principio de no devolución no sólo a quienes han obtenido la calidad de refugiados por parte del Estado ecuatoriano, sino también a “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...”<sup>14</sup>.

Digo que llama la atención pues sale de las consideraciones acostumbradas en el sistema ecuatoriano al considerar que el procedimiento de refugio está enmarcado en una esfera estado-céntrica, en la cual es el Estado receptor quien tiene derecho a determinar si alguien “merece” o no la calidad de refugiado, y que genera tensión con el derecho individual de quien ingresa a otro territorio en busca de protección. En este sentido, se sostiene que el Ecuador no ha avanzado en materia de protección a los derechos humanos de las personas “en necesidad de protección” pues se evidencia que en la evaluación de solicitudes de refugio predomina el derecho del Estado a aceptar o negar dichas solicitudes, sobre el de estas personas a ser reconocidas como tales.<sup>15</sup>

Una vez recibida la notificación, si la respuesta es positiva, el/la solicitante debe esperar a obtener otro carné que certifique su calidad de refugiado<sup>16</sup>. Si es negativa, se le comunica que tiene derecho a presentar una apelación, como recurso administrativo de segunda instancia.

La tasa de aceptación a través de la apelación es bastante baja, no es mayor al 5%. En general se discute si esto se debe a que los recursos fue-

14 Tribunal Constitucional, Tercera Sala, Resolución Nro. 0236-2005-RA.

15 Ver publicación sobre las políticas públicas relacionadas al refugio en el proyecto “La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá”, llevada a cabo por UBC, Corporación Región, FLACSO-Ecuador, 2007.

16 Este carné es de otro color y en él se encuentra el número de visa 12-IV. Este documento literalmente reemplaza el pasaporte y ocasiona también problemas para el acceso a los derechos básicos.

ron infundados y realmente las personas no merecían la calidad de refugiado, o si el porcentaje bajo es fruto de la falta de asesoría apropiada a los peticionarios y una sólida evaluación de estos recursos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En cualquiera de los dos casos, lo evidente es que quienes luego son notificados con la negativa de su solicitud en segunda instancia deciden quedarse (UBC, Corporación Región, FLACSO Ecuador, 2007).

### *¿Qué procedimiento deben seguir quienes ingresan en grupo?*

En casos de ingresos fronterizos masivos, cabe primero analizar las razones por las que estas personas ingresaron a Ecuador y si tienen la voluntad de solicitar refugio en este país. Esto, aunque parecería evidente no es tan obvio si se toma en cuenta que en las últimas incursiones la mayoría de personas no quisieron permanecer en el país, y declararon expresamente que ingresaron al Ecuador con el fin de presionar al Gobierno colombiano.

Hasta ahora, independientemente de lo anterior, personal de ACNUR y de la DdR se han movilizado a la frontera con el fin de registrar en ese lugar las solicitudes de refugio y así garantizar el principio de no devolución. Sin embargo, en razón a que no se trata de un reconocimiento de *prima facie*, que es un mecanismo de reconocimiento temporal implementado por el ACNUR para este tipo de casos, el trámite para quienes decidan quedarse será el mismo que el individual, es decir deberán pasar por las instituciones y los pasos que mencionamos anteriormente.

En lo anterior sí se evidencia claramente la definición de protección internacional que al momento Ecuador maneja, pues existe una alta atención inmediata y emergente, una movilización que permite desplegar recursos –más internacionales que estatales–, pero al momento de definir la situación legal, no existe una definición clara del trámite para quienes ingresaron conjuntamente, asimilando su situación a quienes ingresaron de forma individual.

### A manera de conclusión: reflexiones sobre lo político vs. lo humanitario; lo emergente vs. lo cotidiano

De lo mencionado se evidencia que para enfrentar situaciones de emergencia en la frontera con Colombia, Ecuador ha adoptado políticas de protección importantes a ser tomadas en cuenta: apertura para recibir a los desplazados, no devolución ni exclusión en frontera, no deportación por la falta de documentación, ubicación en albergues, iglesias y escuelas, con la condición que permanezcan en ellos<sup>17</sup>; movilización de las fuerzas armadas y de personal médico.

Organizaciones internacionales como el ACNUR y la OIM movilizan recursos humanos y materiales, conforman comisiones de emergencia y coordinan acciones conjuntamente con el Estado ecuatoriano para proporcionar los medios mínimos mientras mantienen a los desplazados en los albergues. La sociedad civil apoya con recursos y alimentos (como en el caso de fundaciones de jóvenes que se movilizaron para recoger alimentos para los 200 desplazados que salieron de San Lorenzo a Ibarra en agosto de este año) (El Comercio, 16/11/2005; El Comercio, 21/11/2005; Diario Hoy, 28/08/2007).

En cuanto a documentación, en los tres casos la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha hecho una evaluación preliminar de registro a quienes ingresaron con el grupo, lo cual respeta las normas internacionales para evitar la deportación a su país de origen.

Esta apertura del gobierno ecuatoriano para admitir el ingreso de desplazados en frontera se contrapone a los obstáculos que coloca a quienes presentan solicitudes individuales de refugio, pues si existen restricciones migratorias como el requerimiento del pasado judicial –que vulnera los tratados de libre circulación y además pone en riesgo el respeto al principio de no devolución–, y la exigencia de documentos de identidad –que de igual forma también puede dar paso a la exclusión en frontera–.

Estas restricciones, que no tienen un fundamento jurídico, forman parte de un manejo político y discrecional del sistema de protección que

<sup>17</sup> Esta medida de restricción a la libre circulación es criticada por los desplazados, a pesar que se conoce que es una medida temporal.

brinda el Ecuador en materia de refugio. Un ejemplo de esta discrecionalidad son las propuestas contradictorias que han salido del Ejecutivo para colocar una visa para los colombianos en un momento, o para legalizar a todos los que no tienen documentación en otro, conforme el escenario de las relaciones con Colombia.

Tal como está actualmente, el sistema de refugio es utilizado como un mecanismo de negociación entre Ecuador y Colombia. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el sistema de protección humanitaria es parte de un régimen internacional, que responde a una estructura multilateral y no a una coyuntura de las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales.

Por lo tanto, a pesar de la trayectoria humanitaria y los reconocimientos internacionales por la apertura que demuestra el Ecuador en situaciones de emergencia, es evidente que el sistema de protección en nuestro país, al no tener una base jurídica sólida, no tiene una política de Estado y por lo tanto depende de los gobiernos de turno. Ese manejo político e incluso irresponsable por parte de los gobiernos, es perjudicial para quienes requieren protección. La falta de políticas claras o el cambio de ellas genera una incertidumbre que puede traducirse en violaciones de derechos humanos.

### Bibliografía

- ACNUR (s/f). Manual para situaciones de emergencia. [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=792](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=792). Consultado el 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (s/f). Estadísticas de asilo en las Américas, 2003. [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3018](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3018). Consultado el 25 de agosto del 2007.
- ACNUR (1995). “Nota sobre la protección internacional. La protección internacional en los casos de afluencia masiva”. A/AC 96/850. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1745.pdf>. Consultado el 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (2001). “La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección”. EC/GC/01/4.

- Consultas globales sobre protección internacional. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2555.pdf> Consultado en 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (2002) “El ACNUR presenta estadísticas globales”. Comunicado de prensa. [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=665](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=665). Consultado el 25 de agosto del 2007.
- ACNUR (2006) “Responding to emergencies”. The State of the World’s Refugees 2006 Human displacement in the new millennium. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444afca0.pdf>
- Diario Correo (2007) “Moreno considera movimiento “sospechoso” el desplazamiento en la frontera”. <http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2007/08/27/moreno-considera-movimiento-%E2%80%9Csospechoso%E2%80%9D-el-desplazamiento-en-la-frontera/>. *Diario Correo*. 27 agosto del 2007. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005). “La solidaridad con los refugiados colombianos se afincó en San Lorenzo”. *Diario El Comercio*. 21 de noviembre del 2005. [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=7713&anio=2005&mes=11&dia=21](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7713&anio=2005&mes=11&dia=21). Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005) “Algunos desplazados regresan a Colombia”. *Diario El Comercio*. 16 de noviembre del 2005. [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=7219&anio=2005&mes=11&dia=16](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7219&anio=2005&mes=11&dia=16). Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005) “‘Hay unos 1 000 desplazados’: Carrión” *Diario El Comercio*. 14 de noviembre del 2005. [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=7074&anio=2005&mes=11&dia=14](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7074&anio=2005&mes=11&dia=14). Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2007a) “Cancillería asegura que desplazados colombianos regresan a su país”. *Diario El Comercio*. 11 de octubre del 2007. [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_seccion=10&id\\_noticia=142708](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_seccion=10&id_noticia=142708). Consultado el 17 de octubre del 2007.
- Diario El Comercio (2007b) “205 colombianos cruzaron la frontera norte para protestar” *Diario El Comercio*. 11 de octubre del 2007. [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=142515&id\\_seccion=4](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=142515&id_seccion=4). Consultado el 15 de octubre del 2007.

- Diario El Comercio (2007) “Los autodesplazados colombianos abandonan Sucumbíos” *Diario El Comercio*. 13 de octubre del 2007. [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=142941&id\\_seccion=4](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=142941&id_seccion=4). Consultado el 15 de octubre del 2007.
- Diario Hoy (2007) “Ibarra acoge a 167 refugiados colombianos”. *Diario Hoy*. 28 de agosto del 2007. [http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=275901](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=275901). Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Universo (2007) “Misión colombiana llega a San Lorenzo”. *Diario El Universo*, 29 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/29/0001/12/60F622C349124076BE2E3B8DD059F6B6.aspx>. 29 agosto del 2007. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario el Universo (2007) “Uribe acusa a las Farc de provocar desplazamiento de colombianos al Ecuador”. *Diario El Universo*, 25 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/25/0001/12/D310EE58CBA6411ABDB0D31453F27E9B.aspx>. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Universo (2007) “Desplazados dejaron San Lorenzo e Ibarra”. *Diario El Universo*. 31 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/31/0001/12/B2AFDF4BC10341319CEF9B770E4BB1E6.aspx>. Consultado el 31 de agosto del 2007.
- Feller, Erika “Cincuenta años de protección internacional de los refugiados - Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana”. [http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDQ4H?OpenDocument&View=defaultBody&style=custo\\_print](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDQ4H?OpenDocument&View=defaultBody&style=custo_print). Consultado el 30 de agosto del 2007
- Goodwin-Gill, Guy S. (2001) “*Refugees: Challenges to Protection*”, Oxford University, IMR Volume 35 Number 1, Spring 2001. Blackwell Publishers.
- ICG (2004). “Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”. Informe sobre América Latina N°9. Quito-Bruselas
- Lohrmann, Reinhard (2000) *Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?*, International Migration, Volume 38, Issue 4, pp.3 - 22. September.

- Malkii, Liisa H. (1995) "Refugees and Exile: From "Refugees Studies" to the Nacional Order of Things", *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, pp. 495-52.
- Stepputat, Finn, (2004) "Refugees, Security and Development, Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in 'The Region of Origin'", Danish Institute for International Studies. [www.ciaonet.org/wps/stf01/stf01.pdf](http://www.ciaonet.org/wps/stf01/stf01.pdf). Consultado en junio del 2007
- Universidad de British Columbia, Corporación Región, FLACSO-Ecuador (2007) Proyecto "La migración forzada de colombianos: Una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá"; Informe Ecuador. Quito.