

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA CONVENCIÓN DE 1951

INTRODUCCIÓN

El tema del refugio no ha sido ajeno en Latinoamérica y un ejemplo de ello es su participación en diversas convenciones regionales y mundiales. Varios de los países latinoamericanos, y entre ellos el Ecuador, han suscrito los documentos sobre refugiados como el obtenido de la Convención sobre el Asilo, de La Habana, 1928; el de la Convención sobre Asilo Político (1933); el Tratado sobre Asilo y Refugio Político (1939); el de la Convención de Ginebra (1951) y su protocolo (1967); el de la Convención sobre Asilo Territorial, Caracas (1954); el de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (1967); el de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984); el de la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas (1994); el de la Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe (1999); la Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del Refugio (2000); la Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos (2000); la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004), entre los más importantes.

En nuestro continente, desde el inicio de su emancipación colonial, se ha practicado tanto el asilo territorial como el denominado asilo diplomático. El asilo territorial entendido como “el ejercicio del derecho de jurisdicción de los Estados, de su competencia exclusiva en relación con los habitantes perseguidos por autoridades extranjeras” (Torres Gigena, Carlos, pp. 24) ha sido el más utilizado a nivel mundial. Efectivamente, “el asilo territorial se orienta en Europa a la protección del perseguido político. Con ocasión de las Guerra Civil Española en los años 1936 a 1939, algunos países europeos reconocieron el derecho de Asilo” (Larenas Serrano, Galo, pp. 60).

Por otra parte, el Asilo Diplomático ha sido considerado por algunos tratadistas como un aporte de América Latina al Derecho Internacional (Larenas Serrano, Galo). En la Convención sobre Asilo, que fue llevada a efecto el 20 de febrero de 1928, señala en su artículo 2: “El asilo de delincuentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares será respetado en la medida en que, como un derecho o humana tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes...” (Convención sobre el Asilo, La Habana 1928)

América Latina ha sido una fuente enriquecedora en el tema de asilo y para el Derecho Internacional de los Refugiados. Cabe tomar en consideración que a partir de la Convención de Ginebra de 1951 se asimila el término de refugio y asilo territorial. En este sentido, Galo Larenas, cuando se refiere a dicha convención, señala que “es quizás a partir de la denominación de “Refugio” cuando comienza a emplearse, posteriormente, el término de refugiado” como sinónimo de asilado territorial” (Larenas Serrano, Galo, pp. 66).

Esta evolución no solo está presente en la conformación de la normatividad internacional sobre el refugio, sino también en su concepción teórica. En un principio se consideraba que era el Estado, en un acto dadivoso y tomando en cuenta la base jurídica de su soberanía, el que otorgaba el refugio. La capacidad del estado para otorgar asilo se refería, en un inicio, “al principio de la soberanía del Estado como fuente jurídica de donde nace la jurisdicción sobre sus súbditos” (Larenas Serrano, Galo, pp. 67). Posteriormente este concepto va evolucionando y pasa de ser “un aporte generoso del Estado o de la comunidad internacional a la persona que necesita de él. Se trata de un derecho humano exigible” (Larenas Serrano, Galo, pp. 67).

En este sentido es fundamental destacar que para la suscripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, la noción de que el refugio y asilo son derechos innatos del hombre se ve reflejada en el artículo 14 que dice:

“Artículo 14.-

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.” (<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>)

EVOLUCIÓN DEL REFUGIO EN ECUADOR

El Ecuador se ha caracterizado por haber participado en todas las iniciativas señaladas anteriormente y no solo se ha limitado a colaborar en el ámbito normativo y de concepto, sino que también ha cumplido sus compromisos internacionales a cabalidad. A continuación se detalla los principales momentos que destacan a nuestro país como receptor de refugiados.

Años 50: “Hubo un precedente de amplia aceptación de ciudadanos guatemaltecos en la década de los cincuenta, luego de la caída del Gobierno del coronel Jacobo Arbenz Guzmán en 1954” (Project Councelling Service, pp. 75)

Años 70: “Ecuador, durante la década de los años setenta, pese a que también vivió bajo regímenes dictatoriales, a diferencia de otros países de la región no registró dictaduras genocidas ni explosiones sociales graves, y tampoco sintió un impacto mayor de las crisis cíclicas económicas, ya que la bonanza petrolera de la época le permitió cierta estabilidad social y económica. En consecuencia, ese era un contexto favorecedor para que ciudadanos de otros países suramericanos se acogieran al estatus de refugiados en el país” (Project Councelling Service, pp. 75)

Años 90 en adelante: “Ecuador es el país receptor de mayor afluencia de refugiados en toda la región andina; siguiendo la tradición que se inició principalmente con la recepción de ciudadanos migrantes de los países del Cono

Sur, en tiempos de las dictaduras militares de la región” (Project Councelling Service, pp. 75)

Actualmente: En los últimos años la implementación del Plan Colombia y sus consecuencias hacen que el Ecuador sea el país sudamericano que mayor cantidad de refugiados recibe. La situación en Colombia es sumamente compleja, “Hoy en día, el número de personas muertas y desaparecidas por razones sociopolíticas se acerca a las 8.000 cada año. Así pues, cada día mueren o son desaparecidas aproximadamente veinte personas en Colombia” (Gallón Giraldo, Gustavo, pp. 159). Por estos motivos muchos colombianos buscan en otros países, y especialmente entre los vecinos, que se les asegure su vida y libertad.

El Ecuador se ha caracterizado por cumplir ante la comunidad internacional con sus obligaciones en el tema de refugio; sin embargo el Estado ecuatoriano ha tenido un proceso lento de involucramiento en el procedimiento para determinar la condición de refugiado. Hasta antes de 1976 era la Cruz Roja Ecuatoriana la encargada de recibir y tramitar las solicitudes de asilo: “El CPR trabajó inmediatamente desde su fundación en 1976, pues tomó a su cargo todas las solicitudes de asilo que, hasta ese momento se tramitaban a través de la Cruz Roja Ecuatoriana” (ACNUR – Conferencia Episcopal Ecuatoriana, pp.42).

El 11 de marzo de 1976 se suscribió un acuerdo entre el ACNUR y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, en virtud del cual se crea el Comité Pro Refugiados, conocido como CPR, como una agencia ejecutora de los programas del referido organismo internacional y cuya finalidad es colaborar en el tema de refugiados con el Gobierno ecuatoriano. “El convenio de 1976 estipulaba que el Comité fuera el representante del ACNUR en Ecuador. Por tanto, debía asumir la responsabilidad de complementar el trabajo del gobierno ecuatoriano en la atención oportuna y eficaz a los refugiados, en concordancia con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, respectivamente” (ACNUR – Conferencia Episcopal Ecuatoriana, pp.40).

En esta época el procedimiento para la determinación del estatus de refugiado era sumamente lenta y complicada, “Se iniciaba con una entrevista realizada por la directora (del CPR), una trabajadora social o un abogado. Luego, se aplicaba a los solicitantes un cuestionario y se elaboraba un informe que era sometido al estudio del asesor jurídico, quien daba su opinión sobre la posible calificación o no del solicitante. Esta documentación era enviada para su análisis a las dependencias del ACNUR en Perú, debido a que la agencia no contaba aún con oficinas en el Ecuador. Por último, se transferían las solicitudes al Ministerio de Relaciones Exteriores que las sometía a discusión en una comisión interinstitucional, conformada por delegados del gobierno, Inteligencia Militar, Policía de Migración y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana” (ACNUR – Conferencia Episcopal Ecuatoriana, pp.43).

El 6 de mayo de 1992 el Gobierno del Ecuador, emitió el Decreto Ejecutivo 3301, mediante el cual se busca poner en práctica las medidas

conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante la adhesión del Ecuador a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. Este cuerpo legal, que se mantiene vigente hasta la fecha, determina una definición ampliada de lo que es, para el Ecuador, un refugiado, al señalar que los requisitos necesarios para reconocer a una persona como tal son los que constan en la Convención y también en la Declaración de Cartagena de 1984; asimismo, allí se señala un procedimiento claro y específico de cómo se determinará la condición de refugiados; y, se establece una nueva conformación de la Comisión encargada de la determinación de la condición de refugiado, entre las modificaciones más importantes.

En el año 2000, dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos, se instala en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Oficina de Refugiados y, a través de esta instancia, el Gobierno del Ecuador inicia su involucramiento en todas las etapas del proceso de determinación de la condición de refugiado, desde la solicitud, pasando por el análisis y terminando en la determinación de la condición de refugiado. Hasta esa fecha era el CPR el encargado de conocer y tramitar las solicitudes de refugio y el Estado, en reunión de la comisión, recibía los informes del CPR y aceptaba o negaba los casos. Cabe señalar que la señora Rosario Chipantiza, primera Directora del CPR señaló “el Ministerio de Relaciones Exteriores no rechazó ninguno de los casos enviados durante su período de gestión” (ACNUR – Conferencia Episcopal Ecuatoriana, pp.43).

Hasta diciembre de 2006 el CPR, el ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador podían recibir las solicitudes de refugio; el CPR y el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargaban de efectuar las entrevistas y elaborar los informes que posteriormente se ponían en conocimiento de la Comisión para que se adopte la decisión de otorgar o no la condición de refugiado.

En enero de 2007 sucedieron dos situaciones de gran importancia: el Ministerio de Relaciones Exteriores pasó a ser la única institución encargada de conocer las solicitudes de refugio, efectuar las entrevistas y emitir los criterios que son presentados a la Comisión para su decisión. El ACNUR colabora actualmente con sus oficinas en provincias para recibir las solicitudes de refugio, pero es el Estado ecuatoriano el que, a partir de esa fecha se encarga de manera cabal del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

El segundo hecho de importancia en el presente año ocurrió el 13 de julio, fecha en la cual se publicó en el Registro Oficial No. 126, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se crea la Dirección General de Refugiados elevando el rango de la unidad administrativa de la Cancillería ecuatoriana encargada del procedimiento para la determinación de la condición de refugiados.

DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFUGIO EN EL ECUADOR

Los desafíos y los problemas en la implementación del refugio tienen varios puntos de vista. Por una parte existen los desafíos generales a nivel mundial; por otro lado están los problemas y desafíos desde el punto de vista de la sociedad civil; y, finalmente los desafíos desde la perspectiva del Estado. En el caso de los desafíos generales a nivel mundial, éstos son elaborados y determinados por las oficinas que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados tiene en los diferentes países del mundo; en tal sentido, se tomarán en consideración dicha determinación y se señalará cuál es la situación del Ecuador en cada uno de los desafíos. Por otra parte, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, como parte de la sociedad civil ha elaborado un estudio de septiembre de 2007 en el cual se señalan cuáles son los problemas de nuestro país para enfrentar el tema del refugio. Finalmente, la misma Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores ha identificado falencias en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En resumen, se presentarán los problemas y desafíos elaborados y determinados por el ACNUR, la FLACSO y el Ministerio de Relaciones Exteriores; y, posteriormente, se efectuará una explicación desde la perspectiva del Gobierno ecuatoriano sobre cada uno de ellos.

PROBLEMAS Y DESAFIOS A NIVEL MUNDIAL

Refoulment y cierre de fronteras: “Pese al bien arraigado carácter de este principio, en los últimos años se han producido muchos casos en los que los solicitantes de asilo han sido rechazados en las fronteras o expulsados por la fuerza a países donde su seguridad no estaba garantizada” (ACNUR, pp. 33).

En el caso del Ecuador existe un gran respeto a la no devolución a los solicitantes y refugiados reconocidos por el Estado. De manera general las autoridades de control, cuando detienen a una persona que aduce haber sido reconocido con el estatus de refugiado y no cuentan con documentación que lo acredite, se comunican con la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores con la finalidad de confirmar la referida aseveración. Si la persona detenida es un solicitante o un refugiado reconocido no es expulsada de nuestro país.

Respecto al rechazo en fronteras cabe señalar que gracias a los acuerdos internacionales vigentes no existe esta situación. De hecho, durante el 2007 el Ecuador recibió 2 desplazamientos grandes de colombianos cuya finalidad era hacer conocer sobre la difícil situación que vivían en su país de origen. Esta situación fue analizada a nivel gubernamental y se decidió conversar con las personas desplazadas, haciéndoles notar que no cumplían con los requisitos determinados para refugiados y que el territorio ecuatoriano no podía ser utilizado para manifestaciones políticas en contra de ningún otro estado. Se informó a estas personas que podían movilizarse por el territorio ecuatoriano si venían en calidad de turistas o comerciantes; que quienes quisiesen solicitar refugio podían acercarse a la Oficina correspondiente a hacerlo; y que, las personas que lo deseen, retornen de manera voluntaria a su país de origen. Los ciudadanos

colombianos comprendieron los motivos expuestos y el Gobierno del Ecuador ofreció todas las facilidades para el retorno voluntario de estas personas.

Restricciones al acceso: “Los requisitos referentes a los pasaportes y los visados no son ni mucho menos el único método empleado para obstaculizar o limitar el acceso de los solicitantes a potenciales países de asilo. Durante las dos décadas pasadas, muchos países han impuesto sanciones a compañías aéreas y otras empresas internacionales que transportan viajeros indebidamente documentados, estrategia que ha obligado a aquéllas a implantar sus propios controles y verificaciones” (ACNUR, pp. 36)

Estos casos podrían tener cierta relación con el punto anterior de devolución al país donde sufre persecución, contraviniendo el principio de non refoulement. “En algunos casos, el resultado de estas medidas es que se rechaza la admisión y se expulsa a la gente a un país donde peligra su seguridad, con lo que se viola el principio de non refoulement” (ACNUR, pp. 37)

Desde su adopción en el año 2004, el hecho de que las autoridades ecuatorianas exijan la presentación de un certificado de antecedentes penales ha sido motivo de crítica y ha sido calificada como una práctica restrictiva para las personas que buscan refugio. Cabe hacerse notar que esta decisión fue tomada de manera bilateral luego de una reunión bilateral mantenida por los Presidentes y obedeció a un momento político determinado en el Ecuador.

En los actuales momentos muchos sectores en el Ecuador han solicitado la eliminación del pasado judicial como documento obligatorio para que los colombianos ingresen a nuestro territorio. Esta exigencia ha sido considerada incluso como discriminatoria en contra de estas personas. Sin embargo, aún es exigido por las autoridades de control migratorio, a pesar de que es importante señalar que el mismo Consejo Consultivo de Política Migratoria ha aceptado la interposición de algunas excepciones para facilitar el paso en situaciones especiales.

Intercepción (llegadas por mar): “Las llegadas por mar han llegado a ser habituales en el Caribe, el sur del Pacífico y el Mediterráneo, lo que nos lleva a prestar atención al asunto de la intercepción y el rescate en el mar. La llegada de solicitantes de asilo en embarcaciones plantea la cuestión de las obligaciones de los países con respecto a los refugiados, la libertad de navegación y el control de fronteras costeras” (ACNUR, p. 40)

Este tipo de limitaciones jamás han sido instauradas en el Ecuador.

Acogida y detención: “En ciertos países en vías de desarrollo, los refugiados suelen llegar a regiones fronterizas del país de asilo alejadas y aisladas, donde los recursos escasean y los organismos gubernamentales, las agencias internacionales y las ONG tienen una presencia limitada, y donde la población local se gana la vida a duras penas. Muy a menudo, los refugiados que atraviesan

una frontera para huir del caos de su país se encuentran en zonas donde apenas existe el imperio de la ley y que se caracterizan por elevados niveles de criminalidad, delincuencia, disturbios sociales y violencia política” (ACNUR, pp. 42)

La frontera colombo – ecuatoriana tiene alrededor de 680 kilómetros de extensión y una gran parte de ella es selvática. En los sectores oriental y occidental de la línea de frontera el acceso se torna sumamente difícil. El sector de Sucumbíos, en la frontera con el departamento de Putumayo en Colombia, fue en una época una de las regiones más conflictivas y violentas del Ecuador. Sin embargo, en los últimos años, por la implementación de planes de control, se ha logrado controlar la delincuencia y la violencia con gran éxito.

Por otra parte el Estado ecuatoriano está interesado en mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en las provincias fronterizas del norte, por lo que lanzó el Plan Ecuador. “El Plan Ecuador es una política del Estado ecuatoriano que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo. Tiene tres ejes: 1) consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; 2) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y 3) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio” (http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/plan_1.htm). De esta manera se busca que a través del desarrollo humano se reduzcan los problemas en esa zona del país.

Identificación, inscripción y documentación: “Allá donde los trámites de inscripción son débiles o ineficaces, las repercusiones prácticas pueden ser graves. Los refugiados no inscritos o indocumentados corren el riesgo de sufrir arresto, detención, deportación, pueden ver denegada la ayuda material en lo relativo a comida, agua, refugio y asistencia médica, y no beneficiarse de las actuaciones de localización y reunificación familiar que normalmente se establecen tras las ayudas de emergencia a refugiados” (ACNUR, pp. 44).

Los solicitantes de refugio y los refugiados reconocidos que residen en las ciudades de Quito y Cuenca no tienen este tipo de complicaciones. Las Oficinas de la Dirección General de Refugiados en esas dos poblaciones cumplen a cabalidad con la emisión y la entrega documentación a favor de esta población vulnerable.

El problema se presenta en provincias. La falta de acceso a la población solicitante de refugio será analizada posteriormente, pero constituye una gran debilidad por parte del Estado ecuatoriano.

Determinación del Estatuto: “Pero en situaciones en que los solicitantes de asilo llegan en pequeño número y a lo largo de períodos más prolongados, se exige a éstos que pasen por un proceso de determinación de estatuto de refugiado en el

que se evalúa la necesidad de su protección internacional. En ciertos países, estos trámites han alcanzado un grado relativamente elevado de sofisticación, rigor e imparcialidad. Sin embargo, en muchos casos, el proceso se sigue caracterizando por limitaciones y puntos débiles” (ACNUR, pp. 44)

El procedimiento llevado a cabo en Ecuador, si bien presenta algunas deficiencias, ha sido reconocido por la comunidad internacional como uno de los mejores a nivel mundial. Durante el año 2007 el nivel de coincidencia del Estado ecuatoriano y el ACNUR llegó al 98%. Esto refleja que la labor de la Dirección General de Refugiados se enmarca en los estándares internacionales.

Derechos restrictivos:

Libertad de movimientos: “...A menudo los refugiados están confinados en campamentos u otras áreas designadas al efecto, que sólo pueden abandonar con una autorización especial. Si no acatan estas normas, se arriesgan a recibir multas o incluso a que se dicten sentencias penales contra ellos.” (ACNUR, pp. 47)

Desde siempre la política del Gobierno del Ecuador ha sido que los refugiados se integren a la sociedad sin ningún tipo de limitaciones. En tal sentido, en el Ecuador no existen campamentos en los cuales las personas que solicitan o que han sido reconocidas como refugiados sean confinadas.

Derechos civiles y políticos: “En muchas situaciones, a los refugiados se les prohíbe participar en actividades políticas, desde celebrar reuniones numerosas a crear sus propias asociaciones y organizaciones” (ACNUR, pp. 47)

Como política de estado se ha determinado que el territorio del Ecuador no puede ser utilizado para protestar en contra de otro estado o gobierno. En tal sentido, salvo esa limitación, los solicitantes y refugiados reconocidos por el Gobierno del Ecuador tienen plena libertad de asociación; de hecho, existen al menos dos asociaciones reconocidas conformadas en su gran mayoría por ciudadanos colombianos que ostentan la calidad de refugiados, una de ellas se denomina ARCOE, Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador.

Derechos legales: “Los refugiados en países en vías de desarrollo a menudo carecen de un estatus legal claramente definido, no disfrutan de derechos de residencia a largo plazo, y no tienen perspectivas de conseguir la nacionalización en el país de asilo” (ACNUR, pp. 47)

De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Extranjería, la visa de refugiado está plenamente identificada pero se otorga de manera temporal a personas consideradas como “no inmigrantes”. “Considérase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación: ... IV.-Personas desplazadas como consecuencia de

guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos” (Ley de Extranjería)

Sin embargo, el Decreto Ejecutivo 3301 permite obtener la nacionalización de los refugiados: “Artículo 31o - A las personas que hayan residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiado en el Ecuador, se les dará todas las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida y para gestionar su naturalización.”

Derechos socioeconómicos: “Otro derecho que se niega a muchos refugiados es la capacidad para realizar actividades agrícolas, que les permite entrar en el mercado de trabajo, no pueden conseguir préstamos, y las restricciones a su libertad de movimiento les impiden dedicarse al comercio” (ACNUR, pp. 47)

De todos estos derechos que en algunos casos son limitantes para los refugiados, en el Ecuador el único que se presenta es el hecho de no poder conseguir préstamos. Sin embargo, esto no está determinado por ninguna ley, sino que queda a criterio de la política crediticia de la entidad financiera la capacidad para otorgar o no un préstamo. La mayoría de estas entidades son de la noción de que al ser personas con estatus migratorio temporal, es imposible reconocerles como sujetos de crédito.

Libertad de elección: “Los refugiados que viven en campamentos se encuentran a menudo bajo el control de líderes políticos y militares de su comunidad. Esta situación supone otra limitación a su capacidad para ejercer los derechos humanos básicos, entre ellos el de regresar a su país de origen el momento que así lo decidan” (ACNUR, pp. 47)

Como quedó señalado anteriormente, en Ecuador no existen campamentos para refugiados y es política de Estado el permitir que los solicitantes y refugiados se incorporen a la sociedad ecuatoriana sin limitaciones de movilidad dentro del territorio nacional.

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DESDE PERSPECTIVA DE SOCIEDAD CIVIL

Políticas sociales de de acceso a derechos básicos

Salud: “En el año 2004 se firmó un Acuerdo Ministerial sobre derecho a la atención de 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” (Rivera, Freddy y otros, p 53)

Desde el año 2002 el Ministerio de Salud del Ecuador, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud viene desarrollando el “Proyecto de Fortalecimiento del Sector Salud para la Atención de Población local y Refugiados en las provincias fronterizas con Colombia. Los objetivos generales de este proyecto son: “Fortalecer al sector salud en su capacidad de planificación,

preparación y respuesta ante desastres y emergencias complejas; y, Mejorar las condiciones de salud y fortalecer la red de servicios de salud para la atención a la población local y refugiados en las provincias del norte” (Ministerio de Salud Pública, folleto sobre el Proyecto de Fortalecimiento del Sector Salud para la Atención de Población local y Refugiados en la Frontera Norte).

Esta iniciativa es llevada a cabo por “el Ministerio de Salud Pública en respuesta al desplazamiento permanente de población colombiana por el conflicto armado en el país vecino, lo que deviene en la presencia de refugiados en el Ecuador” (Ministerio de Salud, pp. 3)

Por otra parte hay que reconocer en nuestro país que la situación en la que se encuentran algunos servicios públicos no permite alcanzar a cubrir las necesidades básicas de la población ecuatoriana. En tal sentido, y sin que esto sea una excusa, los problemas que se efectúan en este campo, normalmente también los sufre la propia población local.

Educación: “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, 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 de origen” (Rivera, Freddy y otros, pp. 53)

El 21 de Septiembre de 2006, el Ministerio de Educación y Cultura emitió el Acuerdo Ministerial 455, en el cual establece el derecho de acceso a la educación para la población colombiana indocumentada, permitiendo así que miles de niños, niñas y jóvenes colombianos, que se han desplazado por la violencia y que por cualquier circunstancia no han logrado regularizarse en el Ecuador, tengan acceso a un derecho básico como es la educación y evitando que ellos caigan en el subempleo o en el abandono. Sin embargo, es necesario señalar que falta difundir esta información entre los beneficiarios y entre las personas que otorgan este derecho, como son los Directores de escuelas y colegios fiscales.

Trabajo: “Este (Acuerdo Ministerial) surgió en el marco de un proceso de coparticipación entre el Estado y la Sociedad Civil denominado Mesa Laboral de Migraciones que busca garantizar el derecho de la población en situación de refugio para acceder al empleo mediante un permiso provisional laboral... Hasta donde se conoce los solicitantes de refugio aún no tienen acceso al mencionado permiso provisional” (Rivera, Freddy y otros, pp. 53)

El Ministerio de Trabajo y Empleo del Ecuador emitió el Acuerdo Ministerial 414 con fecha 18 de Agosto de 2006, el cual, a manera de instructivo,

establece los requisitos para la obtención del Carné Laboral por parte de la población refugiada y solicitante de Refugio.

Limitaciones al acceso de derechos

Incremento del personal militar en la frontera y securización 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 Ipiales 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.” (Rivera, Freddy y otros, pp. 54)

Efectivamente la situación de seguridad y violencia, especialmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, obligó al Gobierno ecuatoriano a utilizar una fórmula ortodoxa de control de la seguridad nacional. Sin embargo, el actual Gobierno Nacional, como ya ha sido señalado anteriormente, está interesado, a través del Plan Ecuador, que la seguridad humana sea concebida como el resultado de la paz y el desarrollo; para ello se sustenta en la siguiente plataforma:

“a) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados;

b) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos, y,

c) la cooperación y corresponsabilidad, en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.”

(http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/plan_1.htm)

De esta forma la visión realista y tradicional de la seguridad nacional y del control de fronteras exclusivamente a través de la vigilancia militar y policial, se espera que cambie a una forma de entender a la seguridad humana desde un

punto de vista más amplio en donde el desarrollo y el bienestar permitan tener una situación de tranquilidad y paz.

Establecimiento del pasado judicial a personas colombianas: “A partir de mayo de 2004 se implementó la exigencia del Pasado Judicial 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 2004 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” (Rivera, Freddy y otros, pp. 54)

El establecimiento del pasado judicial a personas colombianas es otro de los resultados de la visión tradicional de la seguridad nacional en el tema migratorio. Sin embargo, como quedó anotado anteriormente, este requisito ha sido objeto de críticas por parte de diversos sectores sociales y del mismo estado, por lo que se encuentra en carpeta la revisión de esta decisión.

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 de 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 (US\$ 60,00) y no puede ser cubierto por muchas personas refugiadas” (Rivera, Freddy y otros, pp. 55)

De conformidad con el Acuerdo Ministerial 414 con fecha 18 de agosto de 2006, el cual, como consta en un punto anterior, a manera de instructivo, establece los requisitos para la obtención del Carné Laboral por parte de la población refugiada y solicitante de Refugio, señala que los refugiados quedan exentos de pagar el valor del mismo. Eso quiere decir que las personas cuyo estatus de refugiado ha sido reconocido deben obtener, al igual que todos los extranjeros en el Ecuador, el carné ocupacional para laborar, pero que por este documento no deben cancelar ni un solo centavo.

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DESDE LA PERSPECTIVA ESTATAL

Procedimiento actual sobrepasado: Dadas las circunstancias internas en Colombia, el sistema de determinación de la condición de refugiados en Ecuador se ha visto sobrepasado en los actuales momentos; y, al parecer, no habría visos de solución en el país vecino. “La situación colombiana es tan complicada, compleja y evoluciona de tal manera que el sistema de determinación de la condición de refugiados en el Ecuador tiene que encontrar fórmulas para enfrentar este problema. “Así las cosas, es indudable que el país (Colombia) va a estar sometido a un pulso bélico que va a producir reestructuraciones en las dinámicas tradicionales del conflicto armado, en las que la violencia y la violación a los

derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario tenderán a incrementarse” (Romero, Marco Alberto, pp. 184).

Durante el año 2007 el Ecuador recibió 11.306 solicitudes de refugio; de esas solicitudes 2.882 fueron aceptadas y 4.299 fueron negadas. Esto quiere decir que de las más de 11.000 solicitudes presentadas, alrededor de 7.000 recibieron contestación, dejando pendientes casi 4.000 casos.

Esta situación ha obligado a la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores a buscar soluciones dentro de lo que la normatividad vigente lo permite. En ese sentido, se han presentado varias iniciativas, algunas de las cuales ya están en ejecución y que serán detalladas en el último capítulo del presente estudio.

Atender a todos los solicitantes: Íntimamente relacionado con el punto anterior, el actual procedimiento no puede atender a todos los solicitantes de refugio, especialmente a aquellos que se presentan en las oficinas que el ACNUR tiene en las capitales de provincia. Por ello el Ministerio de Relaciones Exteriores ya ha autorizado la apertura de la Oficina en Lago Agrio y se tiene prevista la apertura de nuevas oficinas en Tulcán y en Esmeraldas.

Acceder a las personas en situación de protección internacional: Existen muchas personas, sobretodo situadas en las provincias de frontera, que estando en condición de ser reconocidos como refugiados, no se han presentado ante las autoridades correspondientes para efectuar este trámite. Los motivos son variados: “insuficiente capacidad institucional; carencia de información para el trámite; no se ve la posibilidad de éxito en la gestión y el beneficio; actitudes personales que evitan la estigmatización; miedo, temor y desconfianza; permeabilidad fronteriza y facilidades de obtener documentación” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2006, pp. 41)

En la actualidad el ACNUR cuenta con la información correspondiente a una estadística bastante certera del número y ubicación de estas personas. La Dirección General de Refugiados, por su parte, ha desarrollado un procedimiento ad-hoc para el reconocimiento de esas personas como refugiados reconocidos. Se espera en el transcurso del presente año iniciar un proceso que permita acceder a estas personas a fin de regularizar su situación en el Ecuador.

Población vulnerable: En Colombia “el desplazamiento también afecta de manera particular a los menores de edad. Se estima que el 44% de las personas que se desplazan es menor de edad. Niños y niñas de edad escolar, es decir entre los 5 y 14 años constituyen el 26% del total de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada” (Luna, Patricia, pp. 233)

INICIATIVAS DEL GOBIERNO ECUATORIANO PARA ENFRENTAR ESTOS DESAFÍOS.

Política del Gobierno (Plan Ecuador): El actual Gobierno propone que “con esta política se protegerán los derechos humanos de los refugiados y de los y las inmigrantes que llegan al Ecuador. En esta política migratoria integral no podemos tener doble moral: una para los ecuatorianos emigrantes, exigiendo derechos y un trato digno, y otra distinta y contradictoria para refugiados e inmigrantes. Nuestro gobierno se opondrá sistemáticamente a toda forma de persecución y atropello de los derechos humanos.”

(http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/plan_1.htm)

La actual perspectiva gubernamental es mucho más proclive a la defensa y la protección de los Derechos Humanos; en tal sentido, no solo la atención y el reconocimiento de los derechos de los refugiados, sino también el procedimiento de determinación de tal condición, son motivo de análisis y mejoramiento permanente.

Fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados: El fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores se lo ha dado en dos frentes claramente definidos. Por una parte está la inclusión de más personas especializado en las oficinas de la referida Dirección General en Quito. Dado que Quito, a pesar de todo, sigue siendo el polo de atracción más grande para los solicitantes de refugio y tomando en cuenta que las oficinas centrales funcionan en la capital, es necesario contar con mayor personal que se encargue de temas específicos como son elegibilidad, registro, proyectos, etc. Durante el presente 2008 han sido designados tres funcionarios adicionales.

Por otra parte, se busca la desconcentración de los servicios que presta la Dirección General de Refugiados y para ello en las próximas semanas se encuentra planificada la apertura de la Oficina en la ciudad de Lago Agrio, en la provincia nororiental de Sucumbíos. Asimismo, se inició el procedimiento tendiente a abrir nuevas oficinas en Tulcán y Esmeraldas, con lo cual todas las capitales de las provincias limítrofes con Colombia tendrán presencia de la referida unidad administrativa.

Iniciativa para acceder a las personas con necesidad de protección internacional: Como quedó señalado anteriormente, el Gobierno Nacional, basado en una encuesta proporcionada por el ACNUR y la organización CEPAR, se encuentra en proceso de elaboración de un proyecto tendiente a acceder a las personas que, estando en condición de ser reconocidas como refugiadas, no se han acercado a las autoridades para solicitarla.

Gonzalo González Fierro
Enero 2008

BIBLIOGRAFIA

ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo Desplazamientos humanos en el nuevo milenio, Icaria Editorial, 2006.

ACNUR – Conferencia Episcopal Ecuatoriana, La protección Internacional de Refugiados El caso Ecuador Perspectiva histórica 1976 2004, ACNUR, Venezuela, 2004.

Gallón Giraldo, Gustavo, Esta guerra no se gana a bala, en Destierros y desarraigos Memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, Bogotá, Colombia, CODHES, 2002, p. 159

Larenas Serrano, Galo, El Asilo Político y el Refugio, hacia una nueva convención internacional, Quito, ALDHU – ILDIS, 1993

Luna, Patricia, Balance de las políticas de atención a la población desplazada (1998-2000), en Destierros y desarraigos Memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, Bogotá, Colombia, CODHES, 2002.

Ministerio de Salud Pública, Fortalecimiento del Sector Salud del Ecuador para Atender a la Población Refugiada, Ediciones Fournier, Quito, 2004

Ministerio de Salud Pública del Ecuador, Línea de base en salud de las provincias de la frontera norte del Ecuador, Imprenta Activa, Quito, Ecuador, 2006

Project Councelling Service, Asilo y Refugiados en las fronteras de Colombia, Bogotá, octubre 2003

Rivera, Freddy y otros, Migración Forzada de Colombianos Colombia, Ecuador, Canadá, Corporación Región, Medellín, Colombia, septiembre 2007

Romero, Marco Alberto, Desplazamiento forzado, conflicto y ciudadanía democrática, en Destierros y desarraigos Memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, Bogotá, Colombia, CODHES, 2002

Torres Gigena, Carlos: Asilo Diplomático, Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora e Impresora, 1960, p 24; en Larenas Serrano, Galo, El Asilo Político y el Refugio, hacia una nueva convención internacional, Quito, ALDHU – ILDIS, 1993

NORMATIVA LEGAL

Decreto Ejecutivo 3301, de 6 de marzo de 1992

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Ley de Extranjería

Registro Oficial No. 126, de 13 de julio de 2007

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención sobre el Asilo, La Habana, 1928

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos

Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina (2004)

PAGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/plan_1.htm