

El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador

Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas

SIMA

Nº 2 - Mayo 2010



Fuente: <http://www.ecuavisa.com/>

por Juan Camilo Molina Bolívar¹

En marzo de 2010 finalizó el Registro Ampliado, elemento clave de la política del Ecuador en materia de refugio, cuyo período de duración fue de marzo de 2009 a marzo de 2010, y que reconoció a casi 30 mil personas colombianas con necesidad de protección internacional (PCNPI)². Frente a las diversas reacciones que este proceso provocó en la opinión pública, desde las favorables que lo ven como una buena práctica hasta las más aciagas que lo rechazan por considerarlo inoportuno; ofrecemos en este boletín un análisis de su aplicación basado en tres aspectos: las condiciones previas que permitieron esta iniciativa, una síntesis de su implementación y algunas líneas de acción y desafíos para la política pública en materia de refugio.

Antecedentes del Registro Ampliado

A partir del año 2000, la cifra de solicitantes colombianos de refugio en Ecuador aumentó de manera dramática, ya que de 709 peticiones realizadas durante 20 años (1979-1999) se llegó a 56 384 en 2008, y de un estimado de 3 mil PNPI a otro de 135 mil para 2008³ (ACNUR, 2008). Pese a este incremento, en una primera etapa, la acogida a los refugiados tuvo ciertas ambigüedades, como el hecho del no reconocimiento hasta 2008 del 63% de la población solicitante (sólo se reconocieron 20 956 solicitudes), de estos el 89% (18 735) era PCNPI (Refugiados en Ecuador, 2009; Molina, 2009: 3).

Varias razones generaron esta situación, entre las que se destaca el desbordamiento del Estado ecuatoriano en un primer momento, ya que ningún país puede prever un crecimiento tan importante en tan poco tiempo. A esto se suma el temor y desconocimiento para solicitar el refugio por parte de la población implicada. Además, en gobiernos anteriores el tema fue tratado confusamente y con una visión restrictiva⁴.

Frente a esta realidad, numerosos actores incidieron para dar paso a otro tipo de políticas. El Estado ecuatoriano, especialmente a través de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, comenzó una nueva propuesta que llegó a dilucidar-



FLACSO
ECUADOR

se en el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, que planteaba la necesidad de articular las instituciones del Estado para responder a la complejidad y multicausalidad de las migraciones, incluyendo al refugio.

Pero no será hasta el ascenso del Gobierno del Presidente Correa que esta situación cambie, gracias a la apertura que se tuvo en la Asamblea Constituyente y el acercamiento con la comunidad internacional y la sociedad civil. Esto quedó plasmado en los textos de la actual Constitución –cuyos parágrafos 41 y 42⁵ mencionan el derecho al refugio–, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 –en su capítulo de política exterior–; y por último, en la Nueva Política de Refugio (2008) se recalzó la adhesión del país a los compromisos internacionales⁶ para brindar atención a la PNPI, estableciendo un compromiso del Estado y gobierno ecuatoriano en las acciones presentadas en el recuadro.

El proceso del Registro Ampliado: marzo 2009 - marzo 2010

Como puede observarse, el Registro Ampliado se enmarcó dentro de un amplio debate, jurídico, político y civil, que logró trazar un derrotero de solidaridad con una visión humanista de protección. Precisamente una iniciativa clave que lo precedió fue la encuesta que impulsó en el 2007 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para conocer las condiciones de vida de la PCNPI⁷, cuyos resultados indicaron que en el país habría 135 mil personas en esta condición, de las cuales entre el 25 y el 40% radicaban en la Frontera Norte. Con este diagnóstico, se impulsó el Registro Ampliado para atender esta población,

concretando las metas 1, 2 y 5 de la Nueva Política, que preveían la promoción de la legalización o regularización de la PNPI y de sus derechos; y de la meta 3, que expresaba la necesidad del fortalecimiento de capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas de refugio.

El primer paso fue la selección del mecanismo de implementación que, luego de consultas multisectoriales (desde julio de 2008), constituyó las Brigadas Móviles que permitían a 50 funcionarios de la Dirección General de Refugiados (DGR) llegar a lugares de permanencia de la PCNPI en la frontera, posibilitando la solicitud de refugio y obtención de la visa en el mismo día a quienes tuvieran dificultades para ir a las 3 oficinas de la DGR del país (Quito, Lago Agrio y Cuenca). Después del ejercicio piloto de las Brigadas (realizado en La Bonita y Barranca Bermeja, Sucumbíos del 7 al 13 de diciembre de 2008) se afinó el procedimiento existente para otorgar la visa 12-IV (refugio) y llegar a un modelo “mucho más flexible, porque se trata de una iniciativa de protección internacional en un contexto geográfico, económico e institucional sumamente difícil” (Mitos y realidades del Registro Ampliado, 8: 2009).

El procedimiento incluía criterios específicos para la selección y aprobación de la condición de refugio: geográfico, con preferencia a la PCNPI residente en la frontera; primera instancia de reconocimiento individual con la elaboración de una ficha básica de los datos personales y familiares; entrevista individual, donde se conocían las causas del desplazamiento hacia Ecuador a través de las preguntas a los solicitantes, con miras a generar un análisis de credibilidad por parte del Comité de Elegibilidad⁸ para verificar si se podía aplicar al sistema de protección y visado. En caso de surgir alguna duda específica, el Comité podía consultar con un oficial de ACNUR designado previamente para el apoyo técnico. Además, se constituyó una veeduría para legitimar su transparencia y normalidad, que incluyó a ONG ecuatorianas y, en un principio, delegados de las asociaciones de refugiados⁹.

Con estos criterios, las brigadas funcionaron a partir del 23 de marzo de 2009. Estuvieron primero en la provincia de Esmeraldas, en los cantones de Muisne, Quinindé, San Lorenzo y Esmeraldas (10 603 visas¹⁰). La segunda provincia que visitaron fue Sucumbíos, en los cantones Puerto Nuevo, Puerto El Carmen, el Palmar, Shushufindi y Lago Agrio (10 302 visas); luego pasaron a Orellana (615 visas); para seguir en la Provincia del Carchi en los cantones San Gabriel y Tulcán (3 805 visas); su atención cerró en la provincia de Imbabura, cantón Ibarra (2 281 visas al 19 de marzo). En definitiva, se llegó a 28 mil reconocimientos de refugio de las casi 50 mil personas que se esperaba registrar en la Frontera Norte hasta marzo de 2010.

Elementos constitutivos de la Nueva Política de Refugio, Septiembre-2008

1- “Modelo mixto” en la protección de la PNPI (flujos masivos y solicitudes individuales)

2- Protección inmediata a las “personas invisibles”, a través de un **Registro Ampliado**, cuyo criterio principal de aceptación es la situación del conflicto interno en Colombia.

3- Incluir a la PNPI como parte de una política migratoria integral, con un enfoque de su inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo.

4- Implementación de los programas: *Fronteras Solidarias*, encargado a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador; y *Ciudades Solidarias*, en alianza con los gobiernos municipales.

5- El Gobierno da el mandato al grupo de trabajo interministerial para convertirse en Grupo Promotor responsable de la implementación y socialización de los avances.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). Política nacional de refugio. Elaboración: Molina, 2010

Lecciones, tensiones y desafíos

Para finalizar, es conveniente retomar una serie de lecciones y desafíos que surgen una vez que ha concluido el Registro Ampliado:

Como primer punto, se destaca que fue una iniciativa del gobierno ecuatoriano, apoyada en una serie de cambios institucionales y de percepción sobre la problemática del refugio. Precisamente el Ecuador, con su Política en Materia de Refugio, fue galardonado en Ginebra por ACNUR, como un ejemplo y modelo a seguir, con la posibilidad de replicar esta novedosa experiencia en otros países. Además se resalta que a pesar de la crisis provocada por el conflicto bilateral del 1° de marzo de 2008, el gobierno del presidente Correa mantuvo su apertura, aunque una de las cinco exigencias para la restauración de las relaciones diplomáticas ha sido la petición de corresponsabilidad al gobierno de Colombia con respecto a la PNPI¹¹, pese a que algunos sectores se han opuesto al reconocimiento del refugio a colombianos.

Luego, es importante señalar que el éxito relativo del Registro Ampliado, sumado a la labor continua del proceso ordinario, ha posibilitado la obtención de 32 mil visas para la PNPI entre 2009 y marzo de 2010, de un total de casi 51 mil durante esta década. Esto significa que un 62% de los reconocimientos fueron otorgados el año pasado, cambiando la tendencia del alto índice de negaciones, por lo que puede decirse que se avanzó desde una visión de securitización hacia un enfoque de derechos humanos. No obstante, el camino es aún largo, ya que no se llegó a la meta más amplia (50 mil visas) y a principios de 2010 hay 50 627 solicitudes pendientes¹², de las cuales 42 497 corresponden a PCNPI. Por estas razones, se espera la apertura de nuevas oficinas de la DGR y la creación de un Comité de Elegibilidad permanente, que faciliten el reconocimiento en las ciudades, pues en ellas es donde se concentra la mayor parte de la PNPI.

Por último, no debe olvidarse que el Registro Ampliado también es parte de un proceso de incidencia, donde han existido actores como la comunidad internacional –bajo el liderazgo de ACNUR– y la sociedad civil ecuatoriana y colombiana que pueden y deben seguir colaborando en soluciones de integración duraderas. Esto especialmente en un escenario donde la PNPI permanecerá largo tiempo en Ecuador, al menos mientras el conflicto en Colombia y la gestión de su gobierno no cambie las circunstancias desfavorables para el retorno y disminuya el desplazamiento interno. Queda, así, inconclusa la necesidad de “fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad”, pues persisten temas pendientes en materia de refugio (Cfr. Política Ecuador en Ma-



Fuente: http://www.acnur.org/medial/fotos/ecuador_registro-ampliado.jpg

teria de Refugio, 2008). Por ejemplo, luego del esfuerzo realizado en el reconocimiento, sigue el debate sobre la reforma al Decreto 3301 (para ampliar el período de renovación de 1 a 3 años), además, se requiere la implementación y fortalecimiento de la integración y de soluciones duraderas, en la línea de acción de las ciudades solidarias¹³, y se requiere la ejecución de proyectos culturales, de desarrollo, la participación activa de la PNPI organizada y un amplio plan de sensibilización sobre el refugio, dirigido a la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- ACNUR (2008). “Estadísticas sobre refugiados, solicitantes de asilo y otras personas bajo la competencia del ACNUR en América Latina”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/pam/>. Visitado: abril 2010.
- ACNUR, Ministerio de Relaciones Exteriores, CISMIL, CEPAR (2009). *Encuesta 2007, Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador*, Quito: ACNUR, MMRREE, CISMIL, CEPAR.
- Boletín Entretierras*, abril 2009. Quito: Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, MTML.
- Cue, Eduardo (2005). *Una respuesta coordinada al desplazamiento forzado* En: *Refview, Plan de Acción de México*, n° 1, octubre de 2005. ACNUR.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados. *Política del Ecuador en materia de refugio* (2008). Quito: MMRREE.
- Molina, Camilo (2009). “Cooperación internacional al desarrollo y refugio en la frontera norte”. *Boletín Ventana a la Cooperación*, N° 4. Quito: Observatorio de la Cooperación-Ciudad.

Refugiados en Ecuador (2009), primer trimestre 2009. Quito: ECHO-ACNUR. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf>. Visitado: abril 2010.

"II Conferencia regional Migración, desplazamiento forzado y refugio" (2004). *Aportes Andinos*, diciembre 2004. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista12/migracion/conclusiones/conclusiones%20generales.htm>. Visitado: abril 2010.

Entrevistas¹⁴:

Luis Varese, ACNUR, abril de 2010.

Orlando Valencia, líder de Arcoe (Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador), mayo de 2010.

Notas

- 1 Máster en Ciencias Sociales y Comunicación, colabora con el Colectivo de Migración y Refugio y el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador-CIUDAD.
- 2 El concepto de Población con Necesidad de Protección Internacional (PNPI), incluye a los solicitantes de refugio y a quienes no lo han pedido pero requieren de protección.
- 3 El cálculo del ACNUR de 135 mil personas con Necesidad de Protección Internacional comprende a todas las "personas bajo el interés del ACNUR", las mismas que incluirían a: "apátridas, refugiados, retornados, desplazados internos y otras personas de interés que viven en situación similar a la de los refugiados" (ACNUR, 2008).
- 4 Se ha percibido la migración y refugio de colombianos algunas veces como una amenaza. Por ejemplo, con el cierre del puente Rumichaca en 2002, en la presidencia de Noboa. Asimismo, en la presidencia de Gutiérrez se enfatizó en la deportación de los colombianos y a partir de 2004 se exigió el pasado judicial, excepto a los refugiados desde 2008.
- 5 En el Art. 41 se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley e instrumentos internacionales de derechos humanos. Además se garantiza el pleno ejercicio y protección de los derechos de la población refugiada, el principio de no devolución, la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia, y la exención de sanciones penales por el ingreso o permanencia de PNPI.
- 6 1) la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 define a un refugiado como: "una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país"; 2) la

Declaración de Cartagena de 1984, en el contexto de los refugiados centroamericanos, amplió el concepto para incluir "también personas que huyeron de sus países porque sus vidas habían sido amenazadas por "violencia generalizada, agresiones externas, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan provocado serias alteraciones del orden público" (Cue, 2005: 5). En Ecuador se adoptó en el Gobierno de Borja el 6 de mayo de 1992, y rige hasta la actualidad a pesar de considerarse la como anacrónica, por ejemplo, en el tiempo de espera y la definición de su condición legal (Cfr. II Conferencia Regional UASB, 2004). Y, 3) el Plan de Acción de México de 2004, un "amplio programa que pretende ayudar a los refugiados y personas desplazadas de Latinoamérica" (Cue, 2005: 5). Suscrito por 20 países de la región, propone un enfoque pragmático y solidario para fortalecer la protección de los refugiados en Latinoamérica en tres pilares: protección, soluciones duraderas (fronteras solidarias, ciudades solidarias y reasentamiento solidario) y asociaciones (coordinar esfuerzos, fomentar buenas prácticas, legislaciones y mecanismos de asilo ágiles) (Cue, 2005: 5-9).

- 7 Encargada al Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social. La encuesta se realizó en 2007, sus datos se compilaron en 2008, y se analizaron por el Centro de Investigaciones del Milenio (CISMIL) en 2009.
- 8 Encargado de juzgar si la solicitud de refugio ameritaba o no la aceptación por parte del Estado. Se conformó como el comité regular, con 2 representantes del MMRREE, usualmente funcionarios de la DGR, y 1 representante del Ministerio de Gobierno. Los delegados de Quito asumieron este papel, pero luego se constituyó un comité móvil.
- 9 Orlando Valencia, dirigente de ARCOE, refiere que las asociaciones sólo pudieron participar dentro de las veedurías en la primera brigada en Muisne, aunque inicialmente se las había invitado a participar de todo el proceso.
- 10 Datos confrontados entre documento enviado por la DGR y el artículo del diario La Hora: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/printArticle.php?idSeccion=1015463>, consultado el 2-04-10.
- 11 "Con el Gobierno de Colombia, se contempla una relación, espacio o forma de corresponsabilidad y cooperación recíproca en la búsqueda de soluciones concretas, duraderas, dignas y sustentables para todos los ciudadanos colombianos solicitantes de refugio que se encuentran en el Ecuador, garantizando la protección y el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos que necesitan protección internacional". (Política del Ecuador: 15, 2008).
- 12 El número de solicitudes pendientes incluye las que están en decisión de la Comisión por: espera, apelaciones, reaperturas, reunificación familiar y derivadas por la Comisión de Registro Ampliado. Se han rechazado 3 404 solicitudes.
- 13 Respecto al tema de ciudades solidarias, ver Cue (2005).
- 14 Agradecemos la colaboración de Joseph Herreros (ACNUR) y Javier Celi (DGR).



Director de FLACSO Ecuador: Adrián Bonilla • **Coordinadora Programa de Sociología:** Gioconda Herrera (gherrera@flacso.org.ec) • **Coordinación Boletín:** Gioconda Herrera
Artículo: Juan Camilo Molina Bolívar (jmolina@flacso.org.ec) • **Edición:** María Mercedes Eguiguren (meguiguren@flacso.org.ec) • **Fotografía:** Internet
Diseño: Antonio Mena • **Impresión:** Ekseption
 Sistema de Información sobre Migraciones Andinas SIMA:
www.flacsoandes.org/web/sima.html / sima@flacso.org.ec