

NUEVOS TEMAS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE REFUGIADOS

Investigación N° 217

En los zapatos de los refugiados: Ofrecer protección y soluciones a los desplazados colombianos en Ecuador

Ana Guglielmelli White

Oficina de relaciones con el gobierno,
Iglesia Episcopal,
Washington DC

E-mail: awhite@episcopalchurch.org

Agosto de 2011



Servicio de Evaluación y Desarrollo de Políticas

**Servicio de Evaluación y Desarrollo de Políticas
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
P.O. Box 2500, 1211 Ginebra 2**

Suiza

E-mail: hqpd00@unhcr.org

**Web Site: www.unhcr.org
www.acnur.org**

Estos documentos ofrecen un medio para que el personal del ACNUR, consultores, pasantes y asociados, así como investigadores externos, publiquen los resultados preliminares de sus investigaciones sobre temas relacionadas con los refugiados. Los documentos no representan la opinión oficial del ACNUR. También están disponibles en línea en “publicaciones” en la página del ACNUR: www.unhcr.org, y en su versión en español en: www.acnur.org.

Introducción

El conflicto continuo y cambiante en Colombia ha generado el desplazamiento interno de millones de personas y cientos de miles han buscado seguridad en otros países de la región. Se calcula que hay 500.000 refugiados colombianos en los países circundantes, sólo una parte de ellos están registrados como refugiados y reciben servicios y protección jurídica. La mayor población de refugiados colombianos se encuentra en Ecuador, pero también están en Venezuela, Panamá y Costa Rica.

El número de refugiados colombianos que huyen del conflicto no solo no ha disminuido sino que ha aumentado el número de personas que cruzan una frontera internacional. Actualmente en Ecuador hay entre 130.000 y 200.000 colombianos necesitados de protección internacional. Ecuador reformó su Constitución en 2008 y como consecuencia de ello cambió su enfoque de las cuestiones de inmigración y refugiados. Como resultado, en los últimos dos años el gobierno ecuatoriano ha brindado la condición de refugiado, documentación y acceso a derechos a miles de refugiados colombianos.

Visité Ecuador en diciembre de 2009 y recientemente viajé allí de nuevo como parte de una delegación del Consejo de Refugiados de los Estados Unidos. Como parte de estas visitas me reuní con funcionarios gubernamentales, representantes del ACNUR, las ONG y los refugiados. Pude ver el deterioro de la situación de los refugiados colombianos que se ha producido entre mis dos visitas, sobre todo en la región fronteriza, y los progresos realizados por el gobierno ecuatoriano en sus esfuerzos de registro. Este documento se basa en observaciones y la información obtenida en ambos viajes y en fuentes secundarias.

Ecuador ha sido elogiado por la comunidad internacional en relación con su disposición a brindar protección a los refugiados y cumplir con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, de las cuales es signatario. Son numerosos los desafíos que enfrentan actualmente los refugiados en Ecuador. Muchos no tienen acceso a la protección y para otros en la actualidad no existen soluciones duraderas.

Al mismo tiempo, los elogios internacionales no necesariamente se han traducido en un apoyo fuerte para Ecuador o el ACNUR para asegurar que los esfuerzos iniciales se traduzcan en una protección efectiva y el acceso a soluciones duraderas. El reparto de cargas o responsabilidades ha sido un tema central en la protección de los refugiados; sigue siendo un desafío convertirlo en una realidad para la mayoría de los refugiados. Ecuador es el ejemplo perfecto; ha habido compromisos iniciales para apoyar los procedimientos de determinación de la condición de refugiados, programas de medios de vida sostenibles a pequeña escala y el reasentamiento.

El apoyo sigue siendo pequeño y no está coordinado; el éxito de los primeros buenos pasos está en juego y el reparto de las responsabilidades y el apoyo internacional son fundamentales para este éxito. Desde mi última visita el gobierno de Ecuador ha establecido cambios en sus procedimientos de determinación de la condición de refugiado que plantean algunas inquietudes y preguntas sobre cómo la comunidad

internacional puede apoyar y alentar a los países a participar en un compromiso duradero a la protección de los refugiados.

Situación actual de los refugiados colombianos en Ecuador

En 2008 el ACNUR estimó en su evaluación de las necesidades globales que en Ecuador había entre 130.000 a 140.000 colombianos necesitados de protección internacional. A partir de diciembre de 2010 el gobierno de Ecuador había reconocido a 53.342 refugiados, lejos de los 390 reconocidos a finales del año 2000.

Tabla 1: Población de interés del ACNUR en Ecuador, a finales de 2009

Refugiados	Personas en situación similar a la de los refugiados	Total de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados	Personas asistidas por el ACNUR	Solicitantes de asilo (pendientes)	Total de la población de interés
45.192	71.365	116.557	45.192	50.632	167.189

Tabla 2: Desglose de la población de interés del ACNUR en Ecuador, a finales de 2009¹

Tipo de población	Origen	Total	Personas asistidas por el ACNUR	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de menores de 18 años
Refugiados	Colombia	44.400	33.400	48	28
	Varios	800	800	34	9
Personas en situación similar a la de los refugiados	Colombia	71.400	10.900		
Solicitantes de asilo	Colombia	42.500	42.500	44	22
	Perú	5.200	5.200	23	6
	Cuba	1.500	1.500	29	
	Haití	370	370	25	4
	Varios	1.200	1.200	23	8
Total		167.370	95.870		

¹ ACNUR *Tendencias Globales 2009*, ACNUR, junio de 2010.

Las provincias fronterizas de Ecuador son hogar de un gran número de refugiados colombianos y poblaciones necesitadas de protección. Esta región comprende cinco provincias (Esmeralda, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana). La mayoría de los refugiados (60%) se asentaron en las zonas urbanas, 30% de ellos en Quito. El ACNUR ha estado en funcionamiento en Ecuador desde el año 2000. Actualmente tiene una oficina central en Quito y dos oficinas sobre el terreno en la región fronteriza del norte: en Lago Agrio e Ibarra, así como una presencia sobre el terreno en Cuenca, Santo Domingo y Esmeraldas. El ACNUR estima que cada mes hay 1.000 refugiados nuevos y recién llegados².

A finales de 2009 el ACNUR informó de un total de 167.370 personas de interés en Ecuador. Decenas de miles de personas de interés del ACNUR están viviendo en el país pero no se han acercado oficialmente a las autoridades, a pesar de estar necesitados de protección internacional.

Las razones para no buscar asilo incluyen una falta de conocimiento sobre el derecho a hacerlo, la falta de recursos para llegar a los puntos de registro y el miedo de acercarse a las autoridades del Estado. La mayoría de las personas necesitadas de protección internacional provienen de las provincias del sur de Colombia, principalmente Nariño, Putumayo, Valle del Cauca y Cauca, donde la violencia actual ha provocado un flujo constante de refugiados.

El conflicto sigue generando nuevos desplazamientos y su efecto de desbordamiento ha aumentado o persiste en muchas regiones limítrofes con Ecuador. De acuerdo con el gobierno ecuatoriano, en los últimos años su país “ha sufrido un progresivo deterioro de la seguridad y las condiciones sociales y económicas en la frontera norte”³ traducción libre.

La propagación de la violencia crea preocupación por la seguridad de los refugiados que buscan protección en Ecuador y un entorno peligroso y difícil para el trabajo del ACNUR y otras organizaciones, lo que aumenta la vulnerabilidad de los refugiados. Estas organizaciones han reconocido que este contexto ha afectado el acceso a algunas poblaciones de refugiados.

Según la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado, sigue aumentando el número de solicitantes de asilo colombianos en Ecuador. También reconoce el efecto de las repercusiones sobre la seguridad de los refugiados en los países de primer asilo: “algunos solicitantes de asilo colombianos en Ecuador y Venezuela siguen experimentando acoso de grupos armados colombianos ilegales que operan en estos países”⁴.

Como ha reconocido el ACNUR, el conflicto en Colombia “se ha ampliado progresivamente en territorio ecuatoriano, trayendo consigo contrabando de armas, drogas y trata de personas, lavado de dinero, secuestros e incluso ejecuciones sumarias que ocurren con impunidad [...] La situación de seguridad en las comunidades cerca de

² *Misión a Ecuador y Colombia. Carta del subsecretario Eric Schwartz*, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, Eric Schwartz, mayo de 2011.

³ *ACNUR Tendencias Globales 2009* ACNUR, junio de 2010.

⁴ *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2010: Informe al Congreso*, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, página 93.

la frontera norte sigue siendo una gran preocupación para el ACNUR pues afecta la seguridad de su personal y la implementación de proyectos”⁵ (traducción libre).

La situación se ha deteriorado claramente en la región fronteriza, donde muchos refugiados enfrentan problemas de seguridad física. La violencia y la presencia de actores armados dentro de Ecuador ponen en gran peligro a muchas poblaciones altamente vulnerables, especialmente mujeres, niños y minorías étnicas. La falta de oportunidades educativas y acceso al empleo crea un ambiente perfecto para la acción de los tratantes y los grupos armados ilegales. La situación ha empeorado por la falta de presencia de organizaciones internacionales y ONG en muchas áreas. El ACNUR está ubicado en la región fronteriza, pero otras agencias de la ONU no están presentes.

Registro ampliado

En septiembre de 2008 el gobierno del Ecuador promulgó una nueva política de asilo, con el objetivo de fortalecer y modernizar la política de asilo ecuatoriana y reafirmar el compromiso del nuevo gobierno con los derechos humanos internacionales. Con la Constitución reformada y una nueva política de asilo, Ecuador se comprometió a luchar por el cumplimiento de todos los instrumentos internacionales y regionales relativos a la protección de los refugiados, incluyendo la Declaración de Cartagena.

La Dirección General de Refugiados (DGR) es la entidad gubernamental responsable del proceso de determinación del estatuto de refugiado en Ecuador. Cuenta con una oficina principal en Quito y una sucursal en Cuenca. Sus funcionarios de elegibilidad están basados en Quito e integran brigadas de entrevistas y notificación a fin de tramitar las solicitudes de asilo en provincia. Las misiones a las provincias sirven para compensar la falta de presencia permanente de la DGR en estas regiones.

En marzo de 2009 el gobierno puso en marcha el Programa de Registro Ampliado con el objetivo de ofrecer documentación y determinación del estatuto a un gran número de refugiados que carecen de acceso a los canales de registro normal. El proceso de registro ampliado ejecutado con el ACNUR se creó con la intención de brindar un mayor acceso al proceso de solicitud de asilo en las regiones donde se encuentran los refugiados. En virtud del programa, los equipos móviles de la DGR llevan a cabo un proceso acelerado que tarda un día y hace la determinación de la condición y expide visas renovables de un año.

Una Comisión de Elegibilidad toma las decisiones el mismo día y se emite la documentación. Un representante del ACNUR participa en todas las sesiones de la Comisión de Elegibilidad en una capacidad consultiva (con voz pero sin voto) y presenta recomendaciones sobre cada caso individual, con base en entrevistas realizadas por oficiales de elegibilidad de la Dirección General de Refugiados. La base de datos incorpora herramientas de necesidades especiales que permiten al ACNUR averiguar las necesidades específicas de los refugiados altamente vulnerables. El ACNUR utiliza la Herramienta para identificar personas en mayor riesgo (HIPMR) para identificar casos de refugiados que se encuentran en situación de riesgo con necesidades de protección específicas y pueden necesitar reasentamiento.

⁵ *Informe piloto de la Evaluación de necesidades mundiales*, ACNUR, 2008.

Según el ACNUR el programa es importante en dos sentidos: “acorta el período de espera de una decisión del gobierno sobre las solicitudes de asilo de varios meses a sólo unas horas, y lleva el proceso de asilo al campo, donde muchos refugiados no han podido acceder a los sistemas de asilo en las zonas urbanas porque no tienen los recursos o porque temen ser detenidos”⁶. Durante los dos primeros meses la DGR emitió 5.000 visas de refugiados⁷. El Programa de Registro Ampliado en Ecuador liderado por el gobierno con el apoyo del ACNUR, ha dado lugar a la inscripción y la documentación de 27.740 refugiados⁸

El Programa ha dado reconocimiento legal a miles de refugiados y ofrece flexibilidad para llegar a personas que de lo contrario no tendrían acceso a los procedimientos de la determinación de la condición de refugiado. Es importante reconocer las medidas adoptadas por Ecuador para cumplir con los estándares de protección internacional del refugiado. El procedimiento todavía presenta algunos desafíos en relación con la renovación de la documentación, que caduca cada año, y con la garantía de que el acceso a la documentación proporcione acceso efectivo a los derechos.

En enero de 2011 el gobierno instituyó nuevos cambios en su proceso de determinación de la condición de refugiado con el objetivo de reducir las solicitudes fraudulentas. El nuevo procedimiento añade una etapa inicial de admisibilidad al proceso de determinación. El proceso en dos etapas (utilizado en otros países de América Latina) plantea dudas sobre el uso de criterios para excluir del procedimiento a los solicitantes y sobre un proceso adecuado de apelación. No incluye un mecanismo de apelación en la etapa de admisibilidad.

Discriminación y acceso efectivo a los derechos

Aunque el gobierno de Ecuador ha tomado importantes medidas para brindar protección a los refugiados, los colombianos enfrentan numerosos desafíos para acceder eficazmente los derechos fundamentales y, en muchos casos, no pueden encontrar seguridad. Como reconoce la Oficina de Población, Refugiados y Migración, “muchos colombianos con necesidad de protección que entran irregularmente en estos países deben ocultarse en las zonas fronterizas remotas o en las chabolas de las grandes ciudades”⁹.

Muchos de los refugiados colombianos pueden integrarse en comunidades en Ecuador, aunque muchos otros se enfrentan a numerosos obstáculos para su integración o protección, principalmente: barreras al acceso a derechos básicos (empleo, educación, vivienda, etc.) y la falta de acceso a la seguridad y la protección física.

La situación de seguridad no sólo ha empeorado para los refugiados en las zonas fronterizas, sino que muchos informan de amenazas en Quito y otras ciudades en el sur del país. La falta de albergues de seguridad y de mecanismos acelerados de reasentamiento es motivo de gran preocupación. El ACNUR tiene la posibilidad de

⁶ *Se inicia proyecto de registro de refugiados a gran escala en Ecuador*, ACNUR, Xavier Orellana, en inglés en: <http://www.unhcr.org/news/NEWS/49c42b2.html>, marzo de 2009.

⁷ *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2010: Informe al Congreso*, Departamento de Estado, Oficina de Población, Refugiados y Migración.

⁸ *Magnitud de la situación de los refugiados 2000-2010*, ACNUR Ecuador.

⁹ *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2010: Informe al Congreso*, Departamento de Estado, Oficina de Población, Refugiados y Migración, página 39.

reubicar a refugiados dentro del país, pero la falta de mecanismos de seguridad representa un gran riesgo para ellos.

Los principales desafíos que los refugiados colombianos han enfrentado (acceso a empleo, vivienda, educación, etc.) están vinculados a la propagación de la discriminación y un contexto general de pobres condiciones económicas y sociales que afecta a la población ecuatoriana. En un contexto urbano se enfrentan por igual los refugiados y los ecuatorianos por las difíciles condiciones socioeconómicas¹⁰.

Las barreras para acceder eficazmente a algunos de los más elementales derechos reconocidos por el gobierno también están relacionadas con la propagación de la discriminación contra los colombianos, que afecta sobre todo a las minorías (los afrocolombianos e indígenas). El proceso de integración tiene lugar en un contexto dominado por una profunda segregación económica y étnica¹¹.

Los refugiados colombianos declararon cómo la discriminación les afecta diariamente y en especial en el acceso al empleo y la vivienda. En un estudio realizado por FLACSO y el ACNUR sobre refugiados urbanos, 52% de los encuestados se sentían discriminados en Ecuador, concretamente en relación con las percepciones negativas sobre la nacionalidad, el género, la orientación sexual, la condición de refugiado, la etnia y la situación socioeconómica¹². En la misma encuesta se identificaron los espacios públicos como el lugar donde la mayoría de los refugiados experimentaron discriminación, seguido por el lugar de trabajo, instituciones públicas y lugares de residencia.

Muchos de los refugiados colombianos mencionan que en la búsqueda de vivienda o empleo a menudo oyen: “No contratamos colombianos” o “No les alquilamos a colombianos”. Estas situaciones reducen el tipo de empleo disponible para ellos, aumentan el abuso de los empleadores y para las mujeres y las minorías pueden convertirse en una seria barrera a la integración.

La discriminación también afecta el acceso de los refugiados a la vivienda, en muchos casos expresaron que encuentran severas limitaciones para encontrar un lugar donde vivir. En reconocimiento de este desafío el ACNUR presentó una campaña contra la discriminación, titulada “Pongámonos en los zapatos de los refugiados y demos el primer paso para entender su situación”¹³.

Al mismo tiempo, la discriminación tiene consecuencias profundas sobre la percepción que tienen los refugiados de sí mismos. La discriminación también se expresa en insultos en la calle y, en algunos casos, con violencia física. Las mujeres y los niños son especialmente vulnerables. Los refugiados expresaron que la discriminación en el Ecuador les hace sentir “sin dignidad” o “como una porquería”.

La discriminación y la xenofobia empeoran cuando se agregan varias dimensiones: racial, de género y de nacionalidad (por ejemplo, mujeres afrocolombianas). Hay informes de trato xenófobo de las autoridades y la policía: “en la región noreste de Ecuador hay frecuentes informes de trato xenófobo y de los ecuatorianos hacia los

¹⁰ *Refugiados urbanos en Ecuador: Resumen Ejecutivo*, FLACSO/ACNUR, febrero de 2011.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ www.ensuszapatos.org.

colombianos, incluyendo acoso y detención de la policía”¹⁴ (traducción libre). Muchos refugiados mencionan que los ecuatorianos tienen dos estereotipos de los refugiados colombianos: los hombres son miembros de la guerrilla o traficantes de drogas y las mujeres, prostitutas.

Aparte de los problemas para acceder al empleo y la vivienda, muchos colombianos encuentran barreras en el acceso de la educación para sus hijos (sobre todo los adolescentes), al sistema bancario y a los servicios de salud. El gobierno de Ecuador garantiza acceso a la salud y la educación, pero en realidad muchos refugiados enfrentan muchos obstáculos burocráticos y requerimientos que podrían impedirles a muchos niños el acceso a la escuela.

Un problema particular para los refugiados urbanos, no solo en Ecuador sino en muchos lugares del mundo, es su casi absoluta “invisibilidad” en el país de asilo. A pesar del aumento en el reconocimiento de asilo para los refugiados colombianos en Ecuador, el fenómeno de la invisibilidad ha echado raíces, con un incalculable número de personas con necesidad de protección internacional que vive en el país sin haberse dirigido nunca a las autoridades. Este fenómeno se empareja con los problemas de visibilidad que traen la discriminación y la xenofobia en la integración social de muchos refugiados.

Los refugiados colombianos también se ven afectados, especialmente en la región fronteriza, por la falta de seguridad y la violencia indirectas (que en muchos casos los pone en peligro o en persecución permanente en el país de primer asilo): “ciudades de la frontera de Ecuador y otras localidades que albergan a una gran cantidad de refugiados, se caracterizan por altos niveles de violencia y delincuencia, narcotráfico, contrabando de armas y una alta concentración de burdeles”¹⁵ (traducción libre).

Las mujeres y las niñas de esta población están expuestas a un elevado riesgo de violencia sexual y de género. Las pertenecientes a grupos minoritarios están en una situación incluso más vulnerable. Hay una mayor necesidad de dar protección y contar con programas que se centren en la violencia, en especial en las zonas de la frontera. Es frecuente la falta de prevención, de protección y de enjuiciamiento de los casos de violencia.

También hay una gran necesidad de programas de subsistencia que se centren en las mujeres, sobre todo las que son cabeza de familia. Hay informes de sexo de supervivencia en la población de refugiados y escuchamos historias de trata y abuso de menores. La presencia de redes de trata de personas y la prostitución legal crean un contexto difícil para trabajar en la prevención de la violencia.

Soluciones duraderas para los refugiados colombianos

Para la mayoría de los refugiados colombianos la integración local es la solución duradera disponible actualmente, mientras que para algunos el regreso a Colombia podría ser una solución a futuro si se materializaran las condiciones adecuadas. Para otros, el reasentamiento en un tercer país es la única opción para lograr la protección.

¹⁴ *Colombia: Crisis Bubbling Over*, Refugees International, Andrea Lari y Sean Garcia, julio de 2009.

¹⁵ *Emergencia humanitaria de Ecuador*, Informe de Política Internacional, Center for International Policy, Abigail Poe y Adam Isacson, abril de 2009.

En la actualidad el ACNUR en Ecuador trabaja el reasentamiento y la integración local y no promueve de forma activa la repatriación de estos refugiados.

Para la mayoría de los refugiados la integración local es la opción más viable en un futuro próximo, y las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano para documentar y reconocer los derechos de miles de refugiados es un paso adelante en esta dirección. Es importante apoyar los esfuerzos del gobierno por aumentar el apoyo para los programas de integración.

El acceso a programas de asistencia sigue siendo insuficiente y se necesita más para asegurar que la integración local se convierta en una solución duradera para miles de colombianos. La necesidad de programas de subsistencia es grande, sobre todo en zonas muy deprimidas y para las mujeres jefe de hogar. Una alternativa que beneficiaría a ambas poblaciones podría ser la vinculación de los programas dirigidos a los refugiados con proyectos de desarrollo para la comunidad local.

Como se señaló anteriormente, el reasentamiento en un tercer país es una solución fundamental para muchos colombianos en Ecuador. Aunque el gobierno ha tomado medidas para brindar refugio a muchos, hay personas altamente vulnerables en esta población, como las mujeres en riesgo y casos urgentes de seguridad, para quienes la condición otorgada por Ecuador no constituye una solución duradera o protección física.

El uso del reasentamiento como instrumento de protección y como una efectiva solución duradera para los refugiados en Ecuador con necesidades especiales se ha desarrollado de manera importante en los últimos años. Como reconoció la Oficina de Población, Refugiados y Migración en su informe al Congreso del año fiscal 2010, el reasentamiento en un tercer país se ha convertido en una importante alternativa para quienes enfrentan riesgos físicos y necesidades urgentes de protección¹⁶. El reasentamiento se considera también una solución duradera para los refugiados que si bien no tienen necesidad inmediata de protección, carecen de perspectivas de integración local.

Por último, el reasentamiento se emplea estratégicamente como un mecanismo de responsabilidad compartida para aliviar la presión ejercida sobre Ecuador, que alberga la mayor población de refugiados en América Latina. El ACNUR presenta los casos de reasentamiento a “los países tradicionales de reasentamiento”, tales como Canadá, Estados Unidos y Suecia, y también a los países “emergentes”, tales como Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, como parte del Plan de Acción de México.

El programa de Reasentamiento Solidario del Plan de Acción de México es de particular importancia como un mecanismo de solidaridad regional y responsabilidad compartida, aunque todavía se requiere apoyo para que sea una solución duradera para un mayor número de refugiados. Beneficia a un número limitado de refugiados colombianos que en su mayoría que se enfrentan a riesgos de protección en sus países de asilo. Casi 400

¹⁶ *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2011: Informe al Congreso, Departamento de Estado, Oficina de Población, Refugiados y Migración.*

personas fueron reasentadas en Argentina, Brasil y Chile en 2005-2007¹⁷. Ese año el programa se amplió para incluir a refugiados de fuera de la región¹⁸.

Los casos de un total de 900 personas se presentaron a terceros países de reasentamiento en 2009 y unas 600 personas partieron durante ese año. Uruguay y Paraguay también han firmado acuerdos con el ACNUR para convertirse en países de reasentamiento. Se esperaba que Uruguay reasentara a unos 15 refugiados en 2008. Como señala el ACNUR, los próximos años serán cruciales para el establecimiento de la capacidad de recepción y esquemas de integración local en estos países. La experiencia adquirida en programas de reasentamiento en otros lugares será de gran importancia para que los programas sean exitosos.

El número de refugiados reasentados desde Ecuador ha crecido desde el año 2003. Aunque han disminuido las cifras de los Estados Unidos desde 2004, Canadá ha aumentado el número de colombianos reasentados desde Ecuador en el mismo período. El número de refugiados reasentados en la región sigue siendo pequeño, en comparación con la admisión a los países tradicionales de reasentamiento.

El ACNUR creó una unidad de reasentamiento en 2003 y si bien ha crecido desde entonces, su capacidad es limitada en relación con la necesidad. Los principales criterios que utiliza el ACNUR para el reasentamiento de los refugiados colombianos en Ecuador son: las necesidades de protección jurídicas y físicas (LPPN, por sus siglas en inglés), las mujeres en riesgo (AWR), los refugiados sin perspectivas de integración Local (RLIP) y sobrevivientes de la violencia y tortura (SVT).

Aunque el Programa de Registro Ampliado y el uso de la HIPMR han aumentado la identificación de casos con necesidad de reasentamiento, el uso de la definición de la Declaración de Cartagena frente a la Convención de 1951 representa desafíos y una carga adicional para la unidad de reasentamiento al preparar las referencias.

Estados Unidos comenzó un programa de reasentamiento de prioridad 1 en 2002 para reasentar a los refugiados colombianos contemplados por la Embajada de Estados Unidos en Colombia y más tarde lo amplió para entrevistar a los refugiados colombianos contemplados por el ACNUR en Ecuador y Costa Rica. El mayor número de refugiados colombianos admitido por Estados Unidos fue en el año fiscal 2004 (el año fiscal en Estados Unidos corre desde el 1 de octubre al 30 de septiembre), con un total de 577 refugiados.

Entre 2004 y 2009 el número de admisiones disminuyó, para volver a aumentar en el año fiscal 2010. El número de admisiones en 2011 se vio afectado por cifras más bajas de admisión general en todas las regiones y la adición de filtros de seguridad impuestos por el gobierno de Estados Unidos.

¹⁷ *Informe piloto Evaluación de necesidades mundiales*, ACNUR, 2008.

¹⁸ Ídem.

Tabla 3: Llegada de refugiados colombianos a través del USRAP¹⁹

Año Fiscal	Llegadas
2011 (a mayo)	24
2010	123
2009	57
2008	94
2007	54
2006	115
2005	323
2004	577
2003	149

La admisión de refugiados procedentes de Colombia recibió primero el impacto de una interpretación amplia de las disposiciones legales de lo que constituía apoyo material a organizaciones terroristas, incluidas en la ley Patriótica de los Estados Unidos de 2001 (Ley para la unión y el fortalecimiento de América a través de la provisión de herramientas apropiadas requeridas para interceptar y obstruir el terrorismo).

El 27 de abril de 2007 el Secretario Michael Chertoff, del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), firmó una declaración autorizando al Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) a eximir de la barra de “apoyo material” a quienes proporcionaran apoyo material bajo coacción a organizaciones terroristas, si los individuos cumplían con ciertos criterios.

El 10 de mayo de 2007 una hoja informativa emitida por el USCIS aclaró que el Departamento de Seguridad Nacional sólo comenzaría a considerar “exenciones” a las víctimas de coacción a manos de “organizaciones terroristas” (o lo que se conoce como grupos nivel I y II) después de que hubiese “identificado” el grupo específico para incluirlo en la exención. En mayo de 2007 el Secretario Chertoff hizo esta excepción de coacción aplicable a determinadas organizaciones de nivel I y II identificadas por el DHS. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue el primer grupo incluido en esta clasificación.

En virtud de las exenciones firmadas por el Secretario de Seguridad Nacional por ofrecer apoyo material bajo coacción a una determinada organización terrorista, ahora son elegibles para exenciones que les harían admisibles en los Estados Unidos las personas que prestaron apoyo material bajo coacción a las FARC (06 de septiembre de 2007), el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN) (18 de diciembre de 2007) y las Autodefensas Unidas de Colombia (10 de marzo de 2008).

¹⁹ *Refugee Processing Center*, en inglés en: www.wrapsnet.org.

Tabla 4: Llegadas de refugiados colombianos a través del USRAP por año y mes²⁰

AF	Total	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept
AF11	24	0	0	3	0	4	1	0	16				
AF10	123	4	22	4	0	8	1	7	20	12	0	6	39
AF09	57	1	1	0	19	11	0	0	0	0	10	12	3
AF08	94	0	40	0	0	3	0	13	5	0	0	2	31
AF07	54	0	6	3	0	28	5	0	4	8	0	0	0
AF06	115	0	2	0	0	6	9	0	24	12	15	0	47
AF05	323	40	26	0	90	14	44	3	41	3	1	0	61
AF04	577	45	44	65	1	68	51	4	75	0	135	25	64

Las Tablas 3 y 4 muestran el número de llegadas de refugiados colombianos a través del programa de reasentamiento de 2003 hasta el presente. De 2003 a 2009 disminuyó el número de refugiados colombianos (procedentes de Ecuador, Costa Rica y Colombia) y hubo un pequeño aumento en 2010. Lamentablemente, Estados Unidos aceptó a sólo 56 colombianos para el reasentamiento en el año fiscal 2009.

La posibilidad de aumentar el reasentamiento de refugiados colombianos en Estados Unidos se ve afectada por nuevos obstáculos. Entre ellos: cuestiones de credibilidad, apoyo material y reasentamiento en firme. El Consejo de Refugiados de los Estados Unidos ha planteado numerosas preocupaciones al gobierno de Estados Unidos en relación con el nivel inferior de admisiones y las altas tasas de rechazos para los refugiados colombianos, en especial en los casos contemplados desde Ecuador. El reasentamiento firme es un desafío para la admisión de refugiados colombianos.

Según el artículo 8 del Código de Regulaciones Federales 207.1 (b), un solicitante se considera firmemente reasentado si algún otro país le ha ofrecido el estatuto de ciudadano residente u otro tipo de reasentamiento permanente y ha viajado y entrado a ese país como consecuencia de su huida de la persecución.

El artículo 8 del Código de Regulaciones Federales 207.1 (c) dice: “todo solicitante que no pretenda ser reasentado firmemente en un país extranjero debe establecer que las condiciones de su residencia en ese país son tan restrictivas como para denegar el reasentamiento. Para determinar si un candidato está formalmente reasentado en un país extranjero o no, el oficial encargado de revisar el asunto deberá considerar las condiciones en las que viven los otros residentes del país:

1. Si está disponible para los refugiados en el extranjero vivienda permanente o temporal;

²⁰ *Refugee Processing Center*, en inglés en: www.wrapsnet.org

2. La naturaleza del empleo disponible para los refugiados en el extranjero, y
3. Otros beneficios ofrecidos o denegados a los refugiados en el extranjero que estén disponibles para los demás residentes, como (i) el derecho a la propiedad, (ii) documentación de viaje, (iii) educación, (iv) seguridad social, y (v) ciudadanía”.

Muchas organizaciones no gubernamentales han expresado preocupaciones sobre el aumento de los rechazos y el escaso número de refugiados colombianos aceptados por los Estados Unidos, sobre todo a la luz de la limitada capacidad de reasentamiento de los países de la región. El número de refugiados admitidos en los Estados Unidos en el año fiscal 2010 aumentó desde el período anterior, lo que parece un positivo paso adelante del gobierno de Estados Unidos, aunque el número de llegadas este año es desalentador.

Conclusión

El desplazamiento de colombianos es la mayor crisis de desplazamiento en este hemisferio y es importante evaluar la respuesta regional e internacional. Sigue aumentando el número de refugiados en la región y las respuestas de los gobiernos, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales sigue siendo insuficiente. Es importante reconocer los esfuerzos realizados por el gobierno de Ecuador para cumplir con el derecho internacional del refugiado.

Se han instaurado programas y políticas concretas para reconocer a los refugiados que buscan protección y para dar acceso a derechos en Ecuador. También ha habido esfuerzos del ACNUR y los países de la región para apoyar al gobierno de Ecuador. Según lo expresado por el subsecretario Eric Schwartz, “las condiciones no son perfectas, la discriminación es un desafío continuo y, especialmente a nivel nacional, se requiere un mayor esfuerzo de registro de refugiados y de asistencia”²¹ (traducción libre).

Las siguientes son las áreas clave que requieren atención y recursos adicionales:

- Reconocimiento de refugiados: es necesario mejorar los procedimientos de registro;
- Programas de integración: es fundamental el acceso efectivo a los derechos y programas de subsistencia para asegurar la integración local de los refugiados;
- Reasentamiento: es necesario aumentar la capacidad de reasentamiento en Ecuador y de espacios en los países tradicionales de reasentamiento y en los países de reasentamiento solidario, y
- Mujeres y niños: deben hacerse mayores esfuerzos para enfrentar la violencia y la vulnerabilidad a la trata de mujeres y niños.

Los refugiados colombianos siguen enfrentando numerosos desafíos y muchos están aún en necesidad de protección internacional. Es importante, no sólo en este contexto

²¹ *Misión a Ecuador y Colombia. Carta del subsecretario Eric Schwartz*, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, Eric Schwartz, mayo de 2011.

sino también internacionalmente, prestar apoyo a los países que decidan adoptar medidas concretas para cumplir con sus obligaciones internacionales. El apoyo prestado determinará el éxito de los esfuerzos iniciales realizados por el gobierno ecuatoriano y determinará la posibilidad de encontrar soluciones duraderas para los refugiados.

REFERENCIAS

Abigail Poe y Adam Isacson, *Ecuador's Humanitarian Emergency*, International Policy Report, abril de 2009, documento en inglés.

Andrea Lari y Sean Garcia, *Colombia: Crisis Bubbling Over*, Refugees International, en inglés en: <http://refugeesinternational.org/sites/default/files/070709%20colombia%201.pdf>, julio de 2009.

Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2010*: Informe al Congreso, en inglés en: <http://www.state.gov/documents/organization/129393.pdf>.

Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, *Admisión de refugiados propuestos para el Año Fiscal 2011*: Informe al Congreso, en inglés en: <http://www.state.gov/documents/organization/148671.pdf>

Eric Schwartz, *Misión a Ecuador y Colombia. Carta del subsecretario Eric Schwartz*, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Departamento de Estado, en inglés en: <http://www.state.gov/g/prm/rls/news/162778.htm>, mayo de 2011.

FLACSO/ACNUR, *Refugiados urbanos en Ecuador: Resumen Ejecutivo*, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2011/Refugiados_urbanos_en_Ecuador, febrero de 2011.

Servicio Jesuita de Refugiados, *Invisibles y olvidados: Refugiados colombianos buscan el reconocimiento y una renovada dignidad en Ecuador*, The Refugee Voice, en inglés en: <http://www.jrsusa.org/Assets/Publications/File/JRSUSA-RefVoice-Sept08.pdf>, septiembre de 2008.

Refugee Processing Center, Informe con datos de llegadas, en inglés en: www.wrapsnet.org

ACNUR, *Informe piloto de la Evaluación de necesidades mundiales*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6810>, 2008.

ACNUR, *Tendencias globales 2009*, <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>, junio de 2010.

ACNUR, *Magnitud de la situación de refugio 2000-2010*, ACNUR- Ecuador, 2010.

ACNUR Campaña contra la discriminación, www.ensuszapatos.com

Xavier Orellana, *Se inicia proyecto de registro de refugiados a gran escala en Ecuador*, ACNUR, en inglés en: <http://www.unhcr.org/news/NEWS/49cce42b2.html>, marzo de 2009.