

Protección, reconciliación y acceso a los derechos para personas desplazadas en Ecuador

Condiciones para la integración de personas desplazadas colombianas y venezolanas en Ecuador

Clara Schmitz-Pranghe \ BICC

Recomendaciones

\ Apoyar programas transnacionales e intersectoriales en la región de la frontera norte

La marginación estructural de la región fronteriza colombiano-ecuatoriana proporciona un terreno fértil para la propagación de los conflictos violentos colombianos en el territorio ecuatoriano. La cooperación al desarrollo (CD) debería contribuir a la contención a largo plazo de las economías de la droga y el desplazamiento asociado mediante programas transectoriales y transfronterizos. Se debe fomentar un enfoque integral y participativo para construir la infraestructura estatal, sobre todo en las áreas de justicia, educación, salud y empleo.

\ Luchar contra la división de la población colombiana exiliada

La creación de confianza y reconciliación son requisitos esenciales tanto para procesos de paz como para procesos de (re)integración. También las programas para exiliados colombianos traumatizados en Ecuador que incluyen tanto a las víctimas como a los agresores deberían incluir estos componentes. CD puede apoyar el trabajo social, las instituciones de educación pública y especialmente las instituciones de la Iglesia que gozan de confianza y autoridad en la región.

\ Continuar con el asesoramiento legal y psicológico para las personas desplazadas y fortalecer la titularidad local

La cooperación al desarrollo debe combinar la labor educativa en los municipios y en los sectores de educación y salud con la reducción de obstáculos financieros o burocráticos. Las medidas que apoyan a los defensorías públicas y las asociaciones de víctimas y migrantes también fortalecen la titularidad local.

\ Promover programas de capital semilla

Al brindar asesoramiento sobre la formalización de las microempresas en los programas de capital semilla (capital inicial para montar un negocio), CD puede facilitar la transición de los beneficiarios del sector informal a un estado formal. Aquí, los proveedores deberían, en principio, extender las medidas a toda la población vulnerable (colombiana, ecuatoriana y venezolana).

\ Apoyar procedimientos coordinados regionalmente

La dimensión regional de los desplazamientos requiere una política humanitaria y de desarrollo a largo plazo coordinada regionalmente que tenga en cuenta a los desplazados colombianos y venezolanos por igual. CD puede contribuir a esto brindando asesoramiento experto a los ministerios competentes y apoyando iniciativas regionales como el Proceso de Cartagena..

Protección, reconciliación y acceso a los derechos para las personas desplazadas en Ecuador

El continuo desplazamiento interno y la huida de Colombia, así como el éxodo de gran partes de la población venezolana presentan un tremendo desafío humanitario y político para la región, y en particular para Ecuador como uno de los principales países de acogida de personas desplazadas. Dada la falta de perspectivas para un retorno completo y rápido de los desplazados, la cooperación al desarrollo puede y debe contribuir a la prevención de futuras desplazamientos y al proceso de integración de los desplazados con programas a medio y largo plazo.¹

Desplazamiento de Venezuela y Colombia, y el contexto de acogida en Ecuador

Desde 2015, 1.6 millones de personas han abandonado Venezuela por escasez de alimentos, colapso de la atención médica, represión estatal, violencia paramilitar (colectivos) y aumento de la delincuencia. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos describió el éxodo de Venezolanos como «el más grande que ha existido en la historia del hemisferio occidental» (El Mundo, 2018). Varios miles de venezolanos llegan solos a Ecuador todos los días, en total 550,000 desde enero hasta finales de agosto de 2018 (ACNUR, 2018). Cerca de la mitad de ellos viajan por razones que los cualifican como refugiados, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Sin embargo, Ecuador considera a los desplazados venezolanos principalmente migrantes laborales y económicos y no les otorga protección como refugiados. El 45 por ciento de los venezolanos en el país no tiene un estatus migratorio regular y el 25 por ciento tiene visado de turista temporal. A menudo no pueden cumplir con los requisitos de visado debido a la falta de documentación o recursos financieros. El coste de la visa UNASUR, que es necesario para ellos, es aproximadamente de 250 dólares, cinco veces más alto que la visa MERCOSUR disponible para los migrantes colombianos.

Como resultado, los venezolanos en Ecuador están particularmente expuestos a condiciones precarias de residencia y de vida.

Continúan también los movimientos de huida a Ecuador desde Colombia. En noviembre de 2016, el gobierno colombiano y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) cerraron un acuerdo de paz, que también contempla la desmovilización de las FARC. Sin embargo, la organización guerrillera ELN (Ejército de Liberación Nacional) y nuevos grupos armados criminales se abren paso en las áreas de las que se retiraron las FARC. Aunque en Colombia han decrecido algunos indicadores de violencia, como el número de minas antipersona y secuestros, así como muertes en el ejército colombiano, en 2017 los asesinatos aumentaron en un 45 por ciento en comparación con 2016, especialmente para defensores de derechos humanos y activistas políticos (INDEPAZ, 2018).

Según ACNUR, varios cientos de colombianos aún buscan protección en Ecuador todos los meses. En 2017, las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en Ecuador aumentaron en un 23 por ciento. Las principales razones de la huida de Colombia son los combates entre fuerzas armadas en competición, como el ejército colombiano, las FARC, el ELN, grupos paramilitares y actores criminales, así como ataques directos, extorsión y reclutamiento por parte de grupos armados. De los 47 416 refugiados reconocidos en Ecuador en 2018, el 70 por ciento son de origen colombiano (ACNUR, 2018). En total, el número de colombianos que viven en Ecuador se estima en más de 500 000, de los cuales aproximadamente 300,000 no tienen estatus de residencia regular (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018). El estado de migración correspondiente proporciona solo información muy limitada sobre las causas y motivaciones para la entrada. Una gran proporción de las personas desplazadas todavía está en procedimiento de asilo, tiene visa o está de forma irregular en el país. La migración laboral de Colombia y Venezuela también desempeña un papel, especialmente después de la introducción del dólar como moneda única en Ecuador en 2000.

¹ \ Este *Policy Brief*, basado en los resultados de una investigación en Ecuador, se llevó a cabo en el marco del proyecto: "Protegido en vez de prolongado - Fortalecer a los refugiados y la paz en la primavera de 2018". El proyecto es financiado por BMZ..

En un contexto de violencia continua, el regreso a Colombia actualmente no es una opción para la mayoría de los desplazados. Además, el estado colombiano está prestando poca atención al retorno y la reintegración de los desplazados internacionales, con 7.7 millones de desplazados internos actualmente en el país, y el acceso a la indemnización conforme a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 sigue siendo muy limitado.

Pero la integración local en Ecuador también afronta desafíos: la mayoría de los desplazados colombianos y venezolanos tienen un acceso muy limitado a los mercados de trabajo, vivienda y tierra aunque Ecuador tiene una política de refugiados relativamente liberal, como se refleja en la constitución aprobada de 2008 y el Proyecto de Ley de Movilidad Humana aprobado en febrero de 2017. Ecuador, que estableció el principio de ciudadanía universal en su constitución, otorga a las personas de cualquier estatus migratoria (personas en condición de movilidad humana) los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos. Sin embargo, el acceso a los derechos por parte de la población desplazada a menudo se ve obstaculizada por problemas burocráticos (por ejemplo, relacionados con la extensión de los permisos de residencia) y la discriminación por parte de empleadores, propietarios y personal en los sectores de gobierno, educación y salud. La presión sobre el tenso mercado laboral ecuatoriano también conlleva el riesgo de aumentar la competencia entre los ecuatorianos por un lado y los desplazados por el otro.

Además, la escalada de violencia en las provincias colombianas de Nariño y Putumayo tiene un impacto directo en la situación de seguridad en la región de la frontera norte ecuatoriana, y en particular en los colombianos que viven allí, que tienen un mayor riesgo de volver a ser desplazados y de ser reclutados por grupos armados como el ELN y grupos criminales.

En el invierno y la primavera de 2018, los ataques directos de actores criminales que operan a nivel transnacional contra las fuerzas de seguridad y la

infraestructura de Ecuador, así como los secuestros y asesinatos de civiles, alimentaron el temor de la población. Esto llevó al estado ecuatoriano a acciones militares masivas y, más recientemente, a la creación del grupo de operaciones especiales Esmeraldas (Fuerza de Tarea Conjunta), que consta de 1800 soldados. Los enfrentamientos armados entre grupos criminales transnacionales y las fuerzas de seguridad ecuatorianas también llevaron a desplazamientos y evacuaciones en suelo ecuatoriano.



Necesidad de medidas intersectoriales y transnacionales en la región de la frontera norte

El panorama cambiante y diversificador de los actores en las zonas fronterizas de Colombia y Ecuador, donde se están estableciendo los nuevos grupos criminales y el ELN, es cada vez más impredecible para la población local y las organizaciones humanitarias.

Las medidas predominantemente militares de los gobiernos colombiano y ecuatoriano también ponen a los civiles en peligro de quedar atrapados en el fuego cruzado y de ser víctimas de intimidación y amenazas por parte de grupos armados, por ser sospechosos de colaborar con los militares.

La amenaza concreta que representan los grupos armados y el sentimiento de inseguridad que aún afrontan algunos desplazados, incluso en el exilio, dificultan aún más sus esfuerzos por integrarse. Por lo tanto, en algunos casos, la inseguridad (percibida) es la base de la decisión de los desplazados de no permanecer en la región fronteriza, sino de continuar asentándose en el interior, donde deben intentar nuevamente establecerse. El Plan Colombia² desencadenó desde principios de siglo desplazamientos masivos de refugiados desde Colombia. A la luz de estas experiencias, los actores humanitarios y de desarrollo, en diálogo con los gobiernos de Colombia y Ecuador, deben intensificar sus esfuerzos para priorizar la protección de la población y la prevención de desplazamientos nuevos o repetidos en todas las acciones de las fuerzas de seguridad.

Al mismo tiempo, al apoyar programas intersectoriales basados en los derechos humanos en la periferia marginada, la cooperación al desarrollo puede ayudar a abordar las condiciones estructurales del conflicto, como la falta de infraestructura estatal en las áreas de justicia, educación, salud y trabajo a través del desarrollo institucional. Además, las medidas no deben limitarse a San Lorenzo (Esmeraldas), donde actualmente se encuentra el foco militar. En vez de eso, también deberían implementarse en las regiones fronterizas de las provincias de Carchi y Sucumbíos, que son rutas de contrabando y esferas de influencia igualmente importantes para los grupos armados.

Debido a la alta movilidad en la región fronteriza y desafíos similares relacionados con las políticas de desarrollo, es indispensable un enfoque transnacional, que en el lado colombiano debe incluir en particular las provincias de Nariño y Putumayo. Al mismo tiempo, la cooperación al desarrollo debe apoyar medidas que mejoren el acceso a los derechos y los servicios básicos en las áreas de educación, salud, empleo y justicia, junto con aquellas que apoyan el trabajo social con adolescentes para evitar que sean reclutados por grupos criminales y la guerrilla. De particular

importancia aquí es una evaluación detallada del conflicto para garantizar la sensibilización en un entorno caracterizado por actores violentos que compiten entre sí y economías ilegales.

Generar confianza como prerequisite para el proceso de integración

La desigualdad socioeconómica estructural fundamental, el conflicto históricamente arraigado entre las corrientes políticas liberales y conservadoras y los más de 50 años de enfrentamiento violento han provocado una división en la población colombiana, incluso en Ecuador.

Sin embargo, la reconciliación y la cohesión social son un prerequisite esencial tanto para el proceso de paz y reintegración en Colombia como para el proceso de integración en Ecuador. La falta de enjuiciamiento de los criminales en Colombia y Ecuador y la desconfianza asociada de las autoridades colombianas, pero también entre las personas desplazadas colombianas, representa en Ecuador un obstáculo importante para la autoorganización de los colombianos exiliados. El hecho de que la comunidad de exiliados colombianos esté mucho menos organizada que la venezolana tiene un impacto en su participación y representación política, así como en la demanda de derechos. El apoyo se da principalmente en un entorno familiar o de base vecinal. El acceso a los derechos en Colombia también se niega a muchos refugiados: algunos colombianos en Ecuador participan en las elecciones de su país de origen porque temen ir al consulado.

Además, muchos colombianos se niegan a registrarse oficialmente como «víctimas» según los términos de la Ley de víctimas de Colombia, ya que esto les obliga a identificar a los agresores, a los que aún temen en el exilio. La representación del Foro Internacional de Víctimas en Ecuador, una organización que representa los intereses de las víctimas del conflicto colombiano que viven en el extranjero, ha dejado de funcionar por el momento por amenazas de desconocidos.

² El Plan de Colombia fue una estrategia convocada en 1999 y con un gran apoyo financiero, en particular por parte de Estados Unidos, para poner fin a la guerra civil y reducir los cultivos de drogas..

En este clima de desconfianza y temor, la Iglesia católica en particular goza de una gran confianza y también está presente en zonas fronterizas inaccesibles. Esto hace que estén en una posición ideal para involucrarse más en la construcción de la confianza y el trabajo de reconciliación. La cooperación al desarrollo también puede usar socios locales para ayudar a las escuelas y al trabajo social a integrar el tema de reconciliación dentro de la comunidad de exiliados colombianos y la educación para la paz en los planes y programas de estudio.

Acceso a los derechos

El acceso a la vivienda, el empleo, la educación y la tierra se ve gravemente obstaculizado a pesar de la igualdad de derechos de los inmigrantes consagrada en la Constitución. Por un lado, hay una falta de conocimiento de los derechos de las personas desplazadas dentro de las autoridades públicas, en los sistemas de salud y educación. Por otro lado, la discriminación contra colombianos y venezolanos es frecuente en partes de la sociedad ecuatoriana.

En este contexto, la cooperación al desarrollo y los actores humanitarios deben continuar brindando asesoramiento jurídico a las personas desplazadas a través de organizaciones humanitarias locales e internacionales, al tiempo que establecen la titularidad local de los proyectos de asesoría. Por ejemplo, a través de medidas de formación específicas, las defensorías públicas y las organizaciones sociales (como las organizaciones de migrantes y víctimas) podrían estar facultadas para exigir más activamente los derechos de los refugiados.

La cooperación al desarrollo también puede participar en la lucha contra la discriminación con la ayuda de socios locales que ya están involucrados en asesoramiento jurídico. Se ofrecen medidas que, a nivel institucional, sensibilizan a los gobiernos locales y provinciales, al sistema de salud y educación, a los servicios de empleo y a las empresas de diversas maneras. Los aspectos para considerar deben ser los derechos de las personas desplazadas, las causas de los movimientos

de refugiados y migrantes, la especial necesidad de protección de las personas desplazadas, pero también los beneficios para toda la sociedad de la integración local de las personas desplazadas. Para ello sería recomendable poner expertos integrados a la disposición de, por ejemplo, los ministerios de salud, educación y trabajo de Ecuador, así como de sindicatos u organizaciones de empresarios.

Junto a la ignorancia y la discriminación, también desempeñan un papel los obstáculos burocráticos para la integración en el mercado laboral y los sistemas sociales. Por ejemplo, la necesidad de confirmar el estado de protección cada tres meses, y los costes asociados al viaje y al tiempo de ausencia en el trabajo, ponen a muchos refugiados en un riesgo financiero significativo. A menudo, esta es una razón para no prolongar el estado de protección. Además, debido a las diferencias formales entre el documento de identidad ecuatoriano y el pasaporte de los refugiados, las autoridades no han podido acoger a los refugiados en sus sistemas. Las empresas y los arrendatarios, a su vez, a menudo no reconocían el pasaporte de refugiado como un documento legalmente válido. El reciente lanzamiento de un nuevo documento de identidad para refugiados, que es idéntico al del ciudadano ecuatoriano, es un proceso importante y correcto, pero su progreso es lento, principalmente debido a que este documento hasta ahora solo puede solicitarse en tres ciudades de Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca). El apoyo del Viceministerio de Movilidad Humana y del registro civil en las áreas de recopilación y procesamiento de datos puede contribuir a acelerar este proceso y, a través de un registro móvil, fomentar la solicitud del documento de identidad, incluso en las áreas rurales.

Acceso a ingresos

Gran parte de los colombianos y venezolanos que viven en Ecuador trabajan en condiciones precarias en el sector informal. En la ciudad trabajan principalmente en el comercio ambulante, en el campo como jornaleros en la agricultura o en minas de oro ilegales. En particular, para proteger mejor a las personas desplazadas

de las represalias de la policía y los conflictos con los comerciantes que compiten por el espacio público, los programas que proporcionan capital inicial para la creación de empresas y que hasta ahora se han centrado principalmente en los refugiados colombianos deberían, en principio, incluir un componente de asesoría sobre el registro de microempresas. Esto debería, por ejemplo, ser parte del programa de graduación de ACNUR, llevado a cabo por HIAS, con un acompañamiento personal cercano en su centro, o los programas de capital semilla de Caritas. En este caso, tiene sentido no restringir a los refugiados colombianos las medidas promovidas por la cooperación al desarrollo, sino extenderlas a las poblaciones ecuatorianas y venezolanas particularmente en necesidad de protección. La promoción de las industrias manufactureras locales y su distribución en áreas rurales en colaboración con los municipios, por ejemplo con la ayuda de la GIZ, representan una importante contribución a ello.

La dimensión regional del desplazamiento y la expulsión desde Venezuela

El desplazamiento y la migración desde Colombia y Venezuela tienen una dimensión regional. En particular, el éxodo actual de Venezuela plantea desafíos para los países de acogida de la región (sobre todo Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Brasil), que difícilmente pueden abordarse de manera unilateral.

Sin embargo, las reacciones políticas a la inmigración venezolana en los países de la región son muy diferentes: algunos países otorgan asilo a los refugiados venezolanos sobre la base de la amplia definición de refugiado de la Declaración de Cartagena³ aprobada en 1984, pero en otros países, como Ecuador, este no es el caso. El vecino del sur, Perú, otorgará permisos de residencia temporal para los venezolanos hasta mediados de 2019. Sin embargo, dado que se tratan solo de medidas temporales, no se pueden calcular los efectos a largo plazo, en particular para Ecuador.

3 \ La Declaración de Cartagena, con el trasfondo del contexto específico de América Latina, también aplica la definición de refugiado a las personas que huyen de la violencia en general y los disturbios

Hasta ahora, Ecuador ha sido un país de tránsito hacia el sur para gran parte de los migrantes venezolanos, pero ahora ya crece la presión sobre el mercado laboral ecuatoriano. Por ejemplo, la xenofobia y la competencia entre los vendedores ambulantes en el espacio público podría aumentar.

Solo a nivel regional y con el diálogo entre el gobierno venezolano y los países de acogida será posible encontrar respuestas adecuadas a la crisis humanitaria y política en Venezuela. Por lo tanto, la cooperación al desarrollo debería alentar un amplio intercambio regional y el desarrollo de un enfoque coordinado regionalmente. La cuestión de la concesión de asilo a los refugiados venezolanos debe discutirse de igual modo que las negociaciones multilaterales con el gobierno venezolano que se realizan con el fin de que asuma la responsabilidad de las causas del éxodo de su población. Para este propósito, tendría sentido el uso de expertos integrados en los ministerios responsables. En concreto, la preparación de una conferencia regional sobre la migración forzada podría ser el centro de dicho asesoramiento, que, además de los desplazamientos desde Venezuela, también tiene en cuenta los desplazamientos (internos) en Colombia. Dicho proceso podría enlazar con una larga tradición de estrategias de solución regional en América Latina.

Ejemplos notables incluyen el mencionado Proceso de Cartagena, iniciado en 1984, y las posteriores declaraciones de San José (1994), México (2004) y Brasil (2014) y la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos de 1989 (CIREFCA). Ecuador, que mantiene diálogos con Colombia en el marco de la Comunidad Andina (CAN) y, en ocasiones, ha cultivado relaciones políticas cercanas con Venezuela, podría ayudar a diseñar dicha conferencia en términos de contenido.⁴

Como reacción adecuada a la dimensión de la migración (forzada) actual de Venezuela y la situación especialmente precaria de muchas personas desplazadas venezolanas, la cooperación al desarrollo debe, en

4 \ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador ya está tomando la iniciativa e invitó a una conferencia sobre refugiados venezolanos en Quito en septiembre de 2018.

principio, integrar a la población venezolana exiliada en la concepción de nuevos programas relacionados con los refugiados y la migración y apoyar el proceso de integración socioeconómica temprana de los venezolanos. Las medidas humanitarias, como la provisión de alojamiento, alimentos y ayuda para la creación de empresas, deben extenderse a los venezolanos en necesidad de protección, independientemente de su estatus migratorio.

BIBLIOGRAFÍA Y LITERATURA ADICIONAL

- ACNUR (2018, 10 agosto). ACNUR aumenta su respuesta tras la declaratoria de emergencia en Ecuador; <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/8/5b6e24b34/acnur-aumenta-su-respuesta-tras-la-declaratoria-de-emergencia-en-ecuador.html>
- Asamblea Nacional República del Ecuador (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>
- El Mundo. (2018, 29 agosto). OEA convoca sesión extraordinaria sobre la crisis migratoria de venezolanos. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/oea-convoca-sesion-extraordinaria-sobre-la-crisis-migratoria-de-venezolanos-articulo-809093>
- INDEPAZ (2018). *Boletín Informe Estadístico de Homicidios de Líderes Sociales y Defensores de DDHH del primer trimestre de 2018*. Indepaz – Acpaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Bolet%C3%ADn-Unidad-Investigativa-1.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018, mayo). *Plan Nacional de Movilidad Humana*, Quito. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf, p. 22.
- Ortega, C. & Ospina, O. (2012). "No se puede ser refugiado toda la vida..." *Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil*. FLACSO Ecuador: Quito. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9172.pdf>.
- Pugh, J.D. (2017). Negotiating Identity and Belonging through the Invisibility Bargain: Colombian Forced Migrants in Ecuador. *International Migration Review* (Fall 2017): 1-33, DOI: 10.1111/imre.12344.

bicc \
Internationales Konversionszentrum Bonn
Bonn International Center for Conversion GmbH

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn, Germany
+49 (0)228 911 96-0, Fax -22, bicc@bicc.de

www.bicc.de
www.facebook.com/bicc.de

bicc Bonn
International Center
for Conversion \

Director científico
Professor Dr Conrad Schetter

Director comercial
Michael Dedek

AUTORA
Clara Schmitz-Pranghe
Researcher, BICC

TRADUCCIÓN
Orbis übersetzungen

DISEÑO EDITORIAL
DIESEITS – KOMMUNIKATIONSDESIGN, DÜSSELDORF

PUBLICACIÓN
18 de diciembre 2018 (versión en español)



Except where otherwise noted, this work is licensed under:
[cf. creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)