

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

**Ecuador y Venezuela: políticas migratorias para  
refugiados colombianos.**

**Proyecto de Investigación**

**Sofía Jael Cerón Gruezo**

**Relaciones Internacionales**

Trabajo de titulación presentado como requisito

para la obtención del título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, 23 de mayo de 2016

**HOJA DE CALIFICACIÓN  
DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

**Ecuador y Venezuela: políticas migratorias para refugiados  
colombianos.**

**Sofía Jael Cerón Gruezo**

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Tamara Ann Trowsell, Ph.D. en  
Relaciones Internacionales

Firma del profesor

---

Quito, 23 de mayo de 2016

## Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: \_\_\_\_\_

Nombres y apellidos: Sofía Jael Cerón Gruezo

Código: 00112242

Cédula de Identidad: 1723375018

Lugar y fecha: Quito, 23 de mayo de 2016

## RESUMEN

Ecuador y Venezuela son los dos países latinoamericanos que han acogido la mayor cantidad de refugiados colombianos. Los dos países brindan una serie de facilidades que los convierte en la mejor opción para los ciudadanos colombianos que huyen de su país debido a la violencia. Mediante la adopción de numerosas leyes basadas en tratados y convenciones internacionales, ambos países, a través de sus respectivas instituciones gubernamentales, han tratado de garantizar los derechos de colombianos en movilidad humana. A pesar de esto, las leyes actuales son obsoletas y no contemplan el constante cambio en materia de refugio a nivel mundial, lo que las vuelven ineficientes. Por otro lado, las ONG han tenido un rol fundamental al momento de cubrir los vacíos legales, sociales e incluso psicológicos que dejan las leyes migratorias. En este trabajo se analiza las políticas migratorias de ambos países que buscan proteger a los refugiados colombianos.

Palabras clave: refugiados, Ecuador, Venezuela, Colombia, instituciones gubernamentales, políticas migratorias, ONG.

## **ABSTRACT**

Ecuador and Venezuela are the two Latin American countries that host the largest number of Colombian refugees. Both countries provide a series of facilities that make them the best choice for Colombians that are fleeing their country due to violence. By adopting numerous laws based on international treaties and conventions, both countries through their respective governmental institutions have sought to guarantee the rights of these Colombians. Despite this, the current laws are outdated and do not contemplate the constant change regarding refugees worldwide, which make them inefficient. On the other hand, NGOs have had a key role in covering legal, social and even psychological gaps that the migratory laws have left. This research paper analyzes the migratory politics of both states that seek to protect the Colombian refugees.

Key words: refugees, Ecuador, Venezuela, NGOs, migratory laws, governmental institutions, Colombia.

**Tabla de contenido**

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPITULO 1: Definición de refugio y contexto de Colombia</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPITULO 2: Contexto de Ecuador y Venezuela como países de acogida</b> .....	<b>17</b>
<b>CAPITULO 3: Políticas Migratorias en materia de refugio</b> .....	<b>22</b>
<b>CAPITULO 4: Roles de las Organizaciones No Gubernamentales frente al tema de refugio</b> .....	<b>30</b>
4.1 Ecuador .....	31
4.2 Venezuela.....	34
<b>CAPITULO 5: Conclusiones</b> .....	<b>36</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>38</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>43</b>

**ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1: Los mapas del conflicto Colombiano, 2015.....	2
--	---

## INTRODUCCIÓN:

Actualmente el mundo vive una grave crisis de refugiados<sup>1</sup>. El aumento masivo de refugiados en el mundo, el cual se debe a conflictos, persecución, guerras y violencia generalizada, ha alcanzado un número nunca antes visto desde la II Guerra Mundial. Según un reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a finales de 2014 había 59,5 millones de desplazados por la fuerza en todo el globo terráqueo (ACNUR 2015a). De esa cifra, “Siria es el país que a nivel mundial ha generado el mayor número tanto de desplazados internos (7.6 millones), como de refugiados (3.88 millones). Afganistán (2.59 millones) y Somalia (1.1 millones) son los siguientes países que generan más refugiados” (ACNUR 2016a). La cantidad de refugiados, sigue aumentando en todo el mundo, es por eso que se ha convertido en un problema a nivel internacional, teniendo como focos de la problemática a los países que se encuentran en constante conflicto.

En el caso de Colombia, “al menos 400.000 colombianos viven como refugiados en el extranjero” (*El País* 2014) y más de 6 millones de personas han tenido que desplazarse internamente producto del conflicto armado iniciado en la década de los 60 con la aparición de grupos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Lennard 2015). Estos grupos surgieron debido a dos causas principales. La primera fue la violencia política, “que desde un principio pretendió transformarse en acción revolucionaria, primando el esfuerzo y decisión de iniciar procesos de construcción de una fuerza militar distinta al Estado” (Saumeth s.f., 1).

---

<sup>1</sup> A lo largo del documento se utilizará el término refugiado refiriéndose a los refugiados reconocidos, solicitantes de asilo, personas con visa de Amparo y con Visa Mercosur. Las personas que salieron de Colombia a causa del conflicto armado pueden contar con los tres tipos de documentación antes mencionados, ya que en materia de Derecho Internacional, las personas pueden ser consideradas como refugiados si cumplen lo estipulado en la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984. Esto se debe a que si el término solo acuñara a los refugiados reconocidos, se estaría invisibilizando el problema del refugio.



La segunda fue de origen social, “primando las luchas por la defensa de un territorio y de una organización social particular que luego se convirtieron y adquirieron las características de movimientos de autodefensas campesinas” (Saumeth s.f., 1-2). Estos dos orígenes demuestran cómo estos grupos surgieron como respuesta al descontento de la población pero al pasar del tiempo escaló tanto que creó más violencia incluso dentro de la misma ciudadanía.

En los últimos años la dinámica del conflicto colombiano ha cambiado y paulatinamente se ha acentuado especialmente en los departamentos de Nariño, Putumayo, Guajira, Norte de Santander y Arauca, los mismos que colindan con Ecuador y Venezuela (Benalcázar 2004). Debido a esto, las personas afectadas por el conflicto armado han salido hacia los países antes mencionados en busca de un lugar seguro donde puedan salvaguardar su vida. Según datos del ACNUR, en Ecuador hay 206.898 refugiados de nacionalidad colombiana (basados en datos de la Dirección de Refugio a septiembre de 2013) y en Venezuela cerca de 190.000 refugiados de esta misma nacionalidad. Es importante mencionar que muchas personas en necesidad de protección internacional no se suman a las cifras que se manejan en los dos países puesto que muchas de ellas no tienen conocimiento de los procesos o tiempos correspondientes para solicitar asilo, quedando así indocumentados.

Dado que Ecuador y Venezuela son los países que acogen a la mayor cantidad de colombianos, este trabajo tiene como objetivo analizar las políticas migratorias que ambos países tienen para garantizar los derechos internacionales de los refugiados colombianos que huyen del conflicto armado. Para esto, primero se dará una definición del término refugiado de acuerdo a la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena de

1984 y se detallará el contexto en el que se desarrolló la violencia en Colombia. Segundo, se hará un análisis de las principales razones por las cuales Ecuador y Venezuela son destinos atractivos para los refugiados. Tercero, se revisarán las políticas migratorias de Ecuador y Venezuela frente al tema de refugio considerando las falencias que estas pueden presentar. Finalmente, se analizará el papel que juegan las principales ONG al cubrir las insolvencias que dejan los marcos normativos por medio de las instituciones gubernamentales en materia de refugio. Al considerar la importancia que el tema de refugiados tiene hoy en día analizar estas políticas permitirá saber cuáles son las falencias que no permiten una adecuada protección para este grupo vulnerable.

## **CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN DE REFUGIO Y CONTEXTO DE COLOMBIA**

Para efectos del presente trabajo de investigación se procederá a dar dos definiciones que determinan la condición de refugiado de acuerdo a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984, los mismos que son válidos para Ecuador y Venezuela. Estas dos definiciones son complementarias y permitirán comprender de manera integral los aspectos que permiten la identificación de un refugiado. Los elementos englobados en ambas definiciones serán claves como base para el entendimiento de la aplicación de las leyes.

Por un lado, la Convención de Ginebra de 1951 señala que un refugiado es alguien 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, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. (ACNUR s.f.a)

Por otro lado, la Declaración de Cartagena de 1984 es una ampliación a la definición contenida en la Convención de 1951. La Declaración se aplica a aquellas personas en necesidad de protección internacional cuyas solicitudes de asilo no cumplan o calcen dentro de los elementos de la definición de la Convención, pero que “han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Saavedra 2009, 202). Es decir, personas que hayan huido porque su seguridad se ve comprometida y no tengan garantías dentro de su país.

Estas definiciones no necesariamente brindan en sí mismas protección sino que dan las pautas para reconocer a personas con necesidad de protección internacional. De igual manera, las definiciones incentivan a la creación de un sistema legal específico que proteja los derechos de los refugiados. Un sistema legal es necesario porque los refugiados son personas en situaciones específicas que requieren garantías adicionales puesto que carecen de la protección necesaria de sus países de origen (ACNUR 2016b). Colombia es un claro ejemplo de un estado que no puede dar una efectiva protección a sus ciudadanos debido al creciente problema de los grupos subversivos, a pesar de los grandes intentos mediante la creación de leyes para eliminarlos. Por lo que la distinción y trato especial de los refugiados colombianos se debe estipular dentro de políticas migratorias específicas.

Por más de cincuenta años, Colombia ha estado envuelta en un conflicto armado que involucra a grupos guerrilleros como las FARC y el ELN, fuerzas paramilitares, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), nuevos grupos armados o “bacrim” como los Rastrojos, Urabeños y el Estado colombiano a través del ejército. Todos

estos grupos han desencadenado un conflicto que “ha impactado en gran medida a la población civil. Los enfrentamientos involucran de manera rutinaria a pandillas delictivas organizadas y narcotraficantes, que, supuestamente, tienen vínculos con los grupos guerrilleros y paramilitares”, dando como resultado que “todos los actores del conflicto cometen graves violaciones al derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario” (ACNUR 2010, 4). El conflicto ha ido cambiando y la violencia se ha dirigido hacia los ciudadanos y ha tenido una mayor distribución para lograr un control por parte de los grupos subversivos de todas las zonas del país.

Para poder entender cómo están distribuidos los grupos del conflicto, el gráfico 1 muestra las zonas de poder y presencia de los distintos actores. Las FARC es el grupo que mayor presencia tiene dentro del territorio colombiano, seguido de las bandas criminales y el ELN. Así mismo, el gráfico permite apreciar que los grupos armados de Colombia se encuentran en muchos departamentos fronterizos con Ecuador y Venezuela. Si los tres mapas se superponen se podría apreciar que casi toda Colombia está en manos de los grupos armados. Lo que explicaría de cierta manera el por qué Ecuador y Venezuela, al ser países vecinos, reciben la mayor cantidad de refugiados colombianos y se convierten en la puerta de escape más cercana a la violencia.

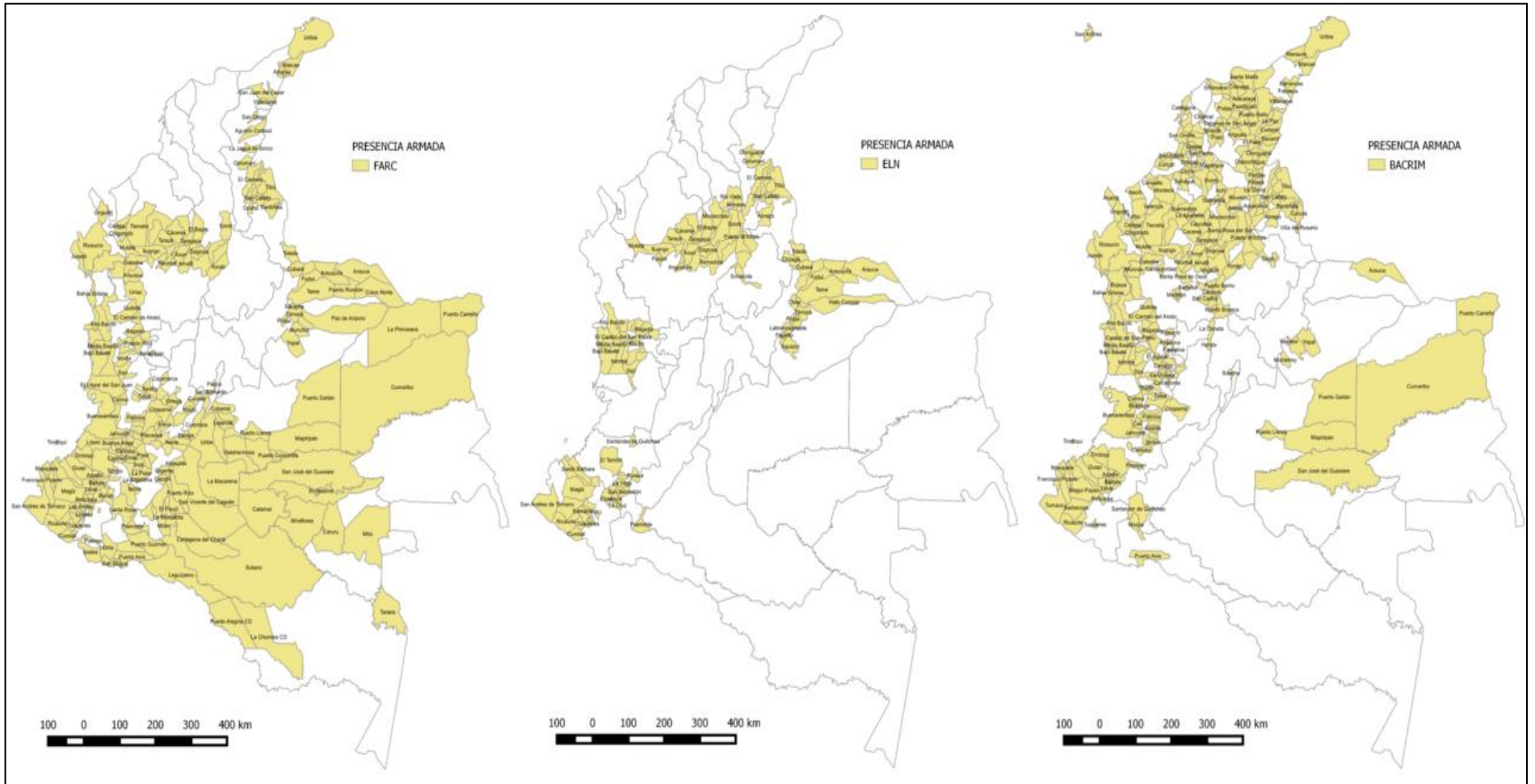


Ilustración 1: Los mapas del conflicto Colombiano, 2015.

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/farc/los-mapas-del-conflicto/>

Después de varias décadas de enfrentamientos, entre 1998 y 2002 se dio un proceso de paz que tenía en la mesa de negociación a las FARC, el ELN y al gobierno colombiano. Lastimosamente, debido a varias discrepancias, las negociaciones se terminaron en febrero de 2002 y el conflicto se reanudó con más intensidad provocando un gran desplazamiento general de la población (ACNUR 2010). Desde 2003, el Estado colombiano ha venido tratando de derrotar a la guerrilla y grupos paramilitares mediante esfuerzos militares que han incluido “el asesinato de los comandantes de las FARC” y del ELN y el desmantelamiento de sus estructuras (ACNUR 2010, 5). No obstante, la población colombiana seguía siendo afectada en gran medida, las “violaciones al derecho internacional humanitario, incluyendo amenazas, asesinatos y secuestros” han continuado producto de no alcanzar un acuerdo para el cese al fuego (ACNUR 2010, 5). Lo que llevaría a pensar que la perpetuación de la violencia no se limita a la existencia de cabecillas sino a la duración de los grupos como estructuras organizadas.

Desde el 2003, el Estado colombiano inició procesos de negociación para un alto al fuego con las FARC y el ELN que dieron paso al inicio de la desmovilización de los efectivos de los grupos irregulares (ACNUR 2010, 5). Lo que llevo a que en el mismo año se dé un gran avance, “se desmovilizaron casi 2.700 guerrilleros” y paramilitares (ACNUR 2010, 5) gracias a La LEY DE JUSTICIA Y PAZ, que fue “un proceso legal que aplica la reducción de condenas a quienes acepten la responsabilidad de sus acciones emprendidas mientras formaron parte de grupos armados ilegales y que informen de las violaciones de los derechos humanos que cometieron”; esta ley trajo como resultado que entre 2003 y 2006 alrededor de 32.000 miembros de los grupos paramilitares se hayan desmovilizado (ACNUR 2010, 5). Sin embargo, este proceso ha tenido efectos negativos para la sociedad

colombiana puesto que muchos de los excombatientes se reorganizaron en nuevos grupos armados o bacrim, reanudando el conflicto (ACNUR 2010). La ley aplicada tuvo como objetivo la reinserción de guerrilleros a la sociedad sin realizar un debido seguimiento que no permitiera una re organización de grupos paramilitares, que fue precisamente lo que sucedió.

A finales de 2006, las negociaciones se paralizan por discrepancias respecto a los pedidos de cada parte involucrada para bajar las armas, y precisamente la aparición de nuevos actores en el conflicto armado, esto exacerbó la violencia y el “desplazamiento forzado de la población civil” (ACNUR 2010, 6). El desplazamiento forzado está relacionado con los objetivos que tienen los grupos irregulares: lograr control social, generar incidencia política y control económico. Hasta la actualidad los grupos armados “continúan desplazando por la fuerza a civiles inocentes para ganar o fortalecer el control territorial para debilitar el apoyo civil a grupos rivales, incautar tierras, propiedades y además permitir la producción y el tráfico de drogas” (ACNUR 2010, 6). Lo que produce más temor en la población y desconfianza hacia el gobierno que trataba incesantemente de erradicar las guerrillas.

En el 2011, con la promulgación de la LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS se inició nuevamente con las intenciones de paz con la guerrilla. Por un lado, las FARC luego de un profundo análisis que duró casi un año, en noviembre de 2012 tomó la decisión de iniciar las “conversaciones formales en La Habana” con el gobierno colombiano, las mismas que se mantienen hasta la actualidad (*Noticias Caracol* 2015). Pero por otro lado, el ELN, que es el segundo grupo irregular más grande en Colombia, hasta 2015 no participaba de las negociaciones porque no encontraba las garantías

necesarias para proceder a un alto al fuego; debido a que, por ejemplo, se les exigía que liberen a todos los secuestrados antes de iniciar los diálogos de paz limitando así sus posibilidades de canje humanitario (Puentes 2016). No obstante, en 2016 el ELN anuncia que posiblemente en junio, teniendo a Ecuador como país sede se inicien los primeros diálogos con el gobierno colombiano. A pesar de que se está tratando de manejar procesos de negociación, el conflicto interno colombiano continúa desplazando a miles de ciudadanos hacia Ecuador y Venezuela en calidad de refugiados.

Las definiciones de refugiado son el pilar fundamental del cual se parte para reconocer y generar garantías hacia una persona con necesidad de protección internacional. Es precisamente como respuesta a ésta necesidad que nacen las leyes en materia de refugio. Específicamente en Colombia, donde gran parte de sus ciudadanos cumplen con los elementos estipulados en la definición para calificar como refugiado debido a la violencia generada por la presencia de los grupos armados en su territorio. El gobierno colombiano con el afán de erradicar a estos grupos y proteger a sus ciudadanos ha impulsado negociaciones y acuerdos entre el estado y los grupos subversivos; sin embargo, no se ha logrado un avance significativo sobre todo en el conflicto en sus fronteras. Es por esto que los colombianos huyen de su país para radicarse en lugares seguros que les permitan crear una nueva vida, sus países vecinos, Ecuador y Venezuela, se convirtieron en los principales países de acogida.

## **CAPÍTULO 2: CONTEXTO DE ECUADOR Y VENEZUELA COMO PAÍSES DE ACOGIDA.**

A nivel regional, según ACNUR, Venezuela y Ecuador son los dos países que acogen a la mayor parte de los refugiados provenientes de Colombia. Ambos países tienen



grandes similitudes en su historia, política y economía; sin embargo, la situación actual de estos países no es estable ni idónea incluso para sus respectivos ciudadanos. A pesar de esto, existen varios factores que hacen de ellos destinos atractivos según la percepción de los colombianos que huyen de la violencia en su país: la seguridad y tranquilidad, cercanía y estabilidad económica, entre otros.

La seguridad y tranquilidad que los refugiados colombianos perciben en los países de acogida se magnifica en comparación con la violencia vivida en su país de origen. Ecuador y Colombia son países vecinos que mantienen estrechas relaciones binacionales. A pesar de esto han tenido algunos inconvenientes a causa de las intervenciones de militares colombianos en fronteras ecuatorianas con el objetivo de controlar a los paramilitares. Debido a esto, el gobierno ecuatoriano implementó varias leyes en las que se certifica la seguridad, no solo de sus ciudadanos, sino de los colombianos que entran al país en condición de refugio. Esto se evidencia en la adopción de medidas como El Plan Ecuador que “nace como una respuesta del Gobierno del Ecuador hacia los efectos negativos del Plan Colombia. Se trata de una política del Estado ecuatoriano de desarrollo y paz, articulada a una estrategia de seguridad, para promover el buen vivir de las poblaciones que habitan la Frontera Norte”.<sup>2</sup>

Por otro lado, la relación entre Venezuela y Colombia se torna hostil a partir del 2015, año en el que el presidente, Nicolás Maduro, deportó a 1097 ciudadanos entre los que había colombianos que gozaban de la protección del refugio (*El País* 2015). Al igual que

---

<sup>2</sup> Documento del Plan Ecuador en <http://planecuador.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=67>, s.f, citado por Elsy Ortega “Colombianos en Ecuador: obstáculos y posibilidades políticas y culturales para incidir en la política migratoria colombiana”. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. (2010): 25 Visitado en mayo 12, 2016. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2782/1/T0980-MEC-Ortega-Colombianos.pdf>.

con Ecuador, los principales problemas entre estos dos estados se generan por conflictos en sus fronteras. La inseguridad en Venezuela ha aumentado y, según autoridades venezolanas, muchos de los crímenes de violencia están relacionados directamente con ciudadanos colombianos (RT 2013). La situación de violencia en Venezuela ha ido en aumento al pasar de los años; no obstante, al igual que Ecuador es un lugar más seguro para los colombianos comparado con la constante violencia en su país.

Existe un fácil acceso por parte de los ciudadanos colombianos hacia Ecuador y Venezuela, esto es debido a la cercanía y poca regulación en sus fronteras y el hecho de que no se necesita visa para el ingreso. El escenario se torna dificultoso cuando se trata de legalizar la situación con estatus de refugiado en el país de acogida debido al largo proceso que eso significa. Por lo que gran parte de los colombianos en movilidad humana cruza las fronteras de Ecuador y Venezuela y permanecen en el país en calidad de indocumentados.

En Ecuador las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos colindan con los departamentos de Putumayo y Nariño en Colombia (Moreano 2009, 38). En el lado fronterizo ecuatoriano los planes que impulsan el desarrollo de cultivos y otras actividades están siempre presentes para fomentar una economía sostenible, como ejemplo “El Programa Nacional de Desarrollo Económico (cultivo de tuna, plan de turismo, desarrollo rural, cultivo de quinua, producción de cereales, entre otros)” (Moreano 2009, 42). Este y otros programas benefician también a los ciudadanos colombianos que radican en Ecuador, pero no gozan del beneficio en su totalidad sino poseen un estatus migratorio legal.

La economía es indudablemente uno de los factores más atractivos si es comparada con la economía colombiana actual; sin embargo, debido a diversos factores la economía de

Ecuador y Venezuela decayó considerablemente. En Ecuador hasta inicios del 2015 la economía era relativamente estable; no obstante, se continuó con la existencia de programas sociales y subsidios que facilitan la estancia de refugiados colombianos en el país con la ayuda de ONG. Un factor importante es la moneda oficial de cada país, Ecuador se maneja con el dólar que no depende de las políticas nacionales lo que lo vuelve estable, mientras que Colombia ha devaluado el peso a tal punto de llegar a un cambio aproximado de 2 a 1 frente al dólar. La economía ecuatoriana actualmente no está en óptimas condiciones pero sigue siendo atractiva para los ciudadanos colombianos en condición de refugiados.

Venezuela por su parte tiene tres puentes internacionales que dividen a su territorio del de Colombia: “Simón Bolívar que comunica al municipio de Villa del Rosario con San Antonio; Francisco de Paula Santander, que conecta a Cúcuta con Ureña, y en el paso binacional La Unión, que une a Puerto Santander con La Fría” (*El tiempo* 2016). Hasta antes del inconveniente suscitado con las deportaciones, la entrada de ciudadanos colombianos a Venezuela era similar a la de Ecuador, es decir con restricciones mínimas; a pesar de que en la actualidad es más estricta, sigue siendo relativamente accesible cruzar las fronteras venezolanas. “Pero las políticas sociales del gobierno de Hugo Chávez también ofrecen interesantes oportunidades para una población obligada a abandonarlo todo, como sucede a menudo con los refugiados” (*BBC* 2013); el actual presidente venezolano ha continuado fielmente con los proyectos iniciados por su antecesor Hugo Chávez y brinda protección a los refugiados colombianos que están dentro de su jurisdicción. Venezuela tiene un sinnúmero de programas sociales que subsidian desde la salud hasta la educación

para los refugiados colombianos que fueron obligados a dejar todo y que son propensos a tener problemas de subsistencia.

Al igual que en Ecuador, la economía venezolana sufrió una gran crisis que se mantiene latente en el país. El bolívar, moneda oficial de Venezuela, al igual que el peso, está devaluado. Sin embargo, debido a la devaluación de la moneda se produce una deflación de los precios, por lo que todo se vuelve más accesible. Las remesas enviadas desde Venezuela a Colombia constituyen un significativo rubro en la economía colombiana, debido a la existencia de programas que apoyan a los refugiados para que tengan una seguridad económica, social y educativa por lo que su economía no solo les permite vivir en Venezuela sino también producir cerca de mil millones de dólares anuales en remesas para su país (RT 2013). A pesar de que la economía venezolana está en una situación crítica, brinda oportunidades de mejoría económica a los refugiados colombianos mediante el ahorro por la deflación de los precios lo que a su vez les permite enviar remesas a su país.

De modo que a pesar de que Ecuador y Venezuela han tenido conflictos limítrofes con Colombia debido precisamente a la violencia en las fronteras y la economía de ambos países ha sufrido cambios negativos, los programas sociales y de apoyo a los refugiados no han disminuido; sin asegurar necesariamente que dichos programas sean efectivos. Se han reforzado los programas de desarrollo en las zonas fronterizas de cada país receptor, junto con la facilidad de acceso y la seguridad hacen de ambos países latinoamericanos el destino ideal para los ciudadanos colombianos que escapan de la violencia interna de su país. Para complementar y poner en marcha todos los planes y que sean relativamente efectivos, Ecuador y Venezuela han contemplado dentro de sus marcos normativos basados en

convenciones y tratados internacionales el tema de refugio, trabajando en conjunto con ONG.

### **CAPÍTULO 3: POLÍTICAS MIGRATORIAS EN MATERIA DE REFUGIO**

Ecuador es el país con el mayor número de refugiados en América Latina (206.989, 98% de ellos colombianos), razón por la cual este país ha reglamentado el tema del refugio en políticas migratorias y en su legislación nacional. Así mismo, Ecuador ha firmado y ratificado muchos instrumentos internacionales en materia de refugio y de derechos humanos manteniendo así un firme compromiso con la protección humanitaria. Entre los principales compromisos adquiridos por el Ecuador tenemos: la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra (1951), Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) y el Plan de Acción de México (2004) (Méndez 2013). La importancia de estos radica en que en cuanto a derechos humanos la Constitución del Ecuador coloca a todos los instrumentos internacionales por sobre la Carta Magna, lo que se traduce en una inclusión inmediata de estas normas en el ordenamiento jurídico del país.

A su vez, la Constitución de la República incluye de manera significativa el tema de movilidad humana, y por ende del refugio, a lo largo de 58 artículos que abordan la cuestión de refugiados desde una perspectiva integral sobre los derechos humanos, al reconocer los principios de: “ciudadanía universal; el reconocimiento del derecho a migrar y la consideración de que ningún ser humano es ilegal; la inclusión de la condición migratoria como una de las bases del principio de no discriminación” (Alfaro, Hurtado y Izaguirre 2013, 259). Los artículos 40 y 41 de la Constitución, expresamente tienen relación con el tema de refugio y asilo, los mismos que están en función de los convenios

territoriales y de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que han sido ratificados por el país.

**Art. 40.-** Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. (Constitución del Ecuador 2008, 32)

**Art. 41.-** Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. (Constitución del Ecuador 2008, 33)

Además de la Constitución del 2008, en el país siguen vigentes y activas leyes y decretos que conforman el marco normativo de movilidad humana y refugio. Las más importantes son las descritas en el anexo 1. Como un complemento al ordenamiento jurídico existente, el sistema migratorio del Ecuador que incide en el tratamiento del refugio ha sido ampliado con una serie de planes y programas, como el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas; así como acuerdos y circulares ministeriales sobre el acceso a servicios de salud, servicios financieros, trabajo y educación.

Actualmente, el gobierno ecuatoriano, en el proyecto de Ley y de Movilidad Humana quiere aglutinar 12 leyes migratorias puesto que se evidenció que las leyes que están vigentes datan de muchos años atrás y que no responden a las necesidades reales de la población refugiada. Si esa Ley es aprobada por la Asamblea Nacional, asumirá como ámbitos los “derechos y obligaciones de personas en movilidad humana; control de ingreso y salida de territorio nacional enfocado en derechos, debido proceso y soberanía en las decisiones; prevención de la migración riesgosa y protección a menores de edad no acompañados” (*El ciudadano* 2015). Se evidencia entonces que la normativa vigente en el

Ecuador es extensa en relación con el tema, pues garantiza los derechos de los refugiados no solo en su constitución sino también con un desarrollo de normativa de menor jerarquía, mostrando así el desarrollo al menos a nivel teórico de herramientas que garantizan el bienestar de este grupo.

Venezuela es el segundo país que más refugiados colombianos alberga en América Latina. Cerca de 190.000 personas han llegado a ese país en búsqueda de protección internacional, de las cuales el 95% son de nacionalidad colombiana (ACNUR s.f.b). En este marco, y pese a que Venezuela no ha ratificado la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 que constituye el instrumento más importante relacionado a este tema a nivel internacional, ha desarrollado políticas y se ha suscrito a algunos acuerdos internacionales para garantizar los derechos de los refugiados.

El marco normativo en materia de refugio está fundamentado y basado en la ratificación del Protocolo sobre el Estatuto de Refugio de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, la Constitución de 1961 y en la actual Constitución de Venezuela de 1999. Por un lado, la Constitución de 1961, en su artículo 116, manifestaba que “la República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional” (Constitución de la República de Venezuela 1961, 16). Por otro lado, el artículo 69 de la Constitución de 1999 expresa que “la República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, 17). Esto muestra que la actual Constitución venezolana deja un margen amplio de subjetividad con respecto al refugio pues solo menciona su reconocimiento y garantía, mas no indica según cuales

parámetros se va a determinar, a diferencia de su pasada Carta Magna que si identifica al derecho internacional como el determinante de la condición de refugiado.

A pesar de su generalidad, la Constitución de 1999 dio paso a que se creara la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados, misma que estaba integrada por “miembros de los ministerios de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Defensa, del Ministerio Público y de las gobernaciones de los estados de Zulia y Táchira” (Carreño 2014, 111). Esta comisión lastimosamente no supo atender ni dar respuesta oportuna ni efectiva a las solicitudes de las personas en necesidad de protección internacional, catalogándolas como desplazados en tránsito (CEAR 2013). Lo que impidió la aceptación y el reconocimiento de muchas personas en calidad de refugiados, amparándose en la generalidad de lo establecido en la Constitución del país que no determina parámetros claros y objetivos en este sentido, llevando a que el estado venezolano pueda evitar ciertas responsabilidades que tenía al ser ratificador de algunas Convenciones internacionales sobre el tema.

En octubre de 2001, el gobierno venezolano expidió la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (su desarrollo normativo se lleva a través del Reglamento de la Ley Orgánica sobre refugiados y refugiadas y asilados o asiladas) (CEAR 2013). La particularidad de esta ley es que incluye cláusulas relativas a la inclusión, cesación y exclusión de refugio en el país, además de que establece de forma específica cuál es el órgano competente y el procedimiento que se debe seguir con el fin de evaluar las peticiones entrantes de posibles refugiados colombianos (Rincón 2005). Esta Ley es amplia y considera refugiado a toda persona que las autoridades venezolanas competentes reconozca “en virtud de haber ingresado en el territorio nacional debido a fundados temores



de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y no pueda o no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad” (CEAR 2013, 3). Lo que sin duda amplía el concepto inicial establecido en la constitución sobre los refugiados, que es complementado con otras leyes e instituciones, para las personas en movilidad humana que incluyen a refugiados. Dentro las leyes más importantes se pueden encontrar las disponibles en el anexo 2. A pesar de que es claro que Venezuela ha legislado en el tema de los refugiados, la aplicación de las normas ha sido en general lenta debido a la generalidad y la amplitud de subjetividad que el estado se permite con su legislación en la determinación y otorgamiento del estatus de refugiados a los colombianos que lo solicitan.

Las leyes de los dos países para que las personas en necesidad de protección internacional puedan presentarse y acceder a un debido procedimiento de la determinación de la condición de refugiado estipulan plazos: en Ecuador deben presentarse hasta 90 días después de la llegada a suelo ecuatoriano y en Venezuela es hasta 30 días. Así mismo establecen que las personas deben presentarse sin demora. No obstante, la expresión sin demora depende de las condiciones de cada caso, y dada la situación especial y subjetiva de los refugiados, en particular los efectos del trauma, problemas de lenguaje, falta de información, experiencias previas que a menudo resultan en actitudes de sospecha hacia las figuras de autoridad. No existe un límite de tiempo exacto que pueda ser mecánicamente aplicado o asociado a la expresión sin demora.

Si bien es cierto que las leyes tratan de estar acorde a los acuerdos internacionales, siempre por parte de las personas que llevan los casos de determinación de refugio hay una malinterpretación sobre el significado de tener la condición de refugiado. No se adquiere la

condición de refugiado en virtud del reconocimiento u otorgamiento de una visa o tipo de residencia, sino que se reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado (de acuerdo a la Declaración de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1954). Esto permite la subjetividad al momento de la decisión que se tome respecto a cada caso, y conlleva a un cambio drástico del concepto mismo del refugio.

Las leyes de los dos países requieren y establecen como requisito para el solicitante de la condición de refugiado el identificarse por un medio idóneo. No obstante, debe tenerse en cuenta que dada la naturaleza misma de las personas refugiadas y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, es común que la urgencia con la que salieron del país de origen no les permitió tramitar un documento, que no pudieron recogerlo antes de irse o que directamente nunca tuvieron algún tipo de documentación. Por estas razones, entre otras, es importante que las personas puedan solicitar la condición de refugiado, aunque no tengan documento de identificación. Las leyes deberían establecer que la falta de documentación no debe impedir que la persona presente una solicitud de reconocimiento de la condición refugiado o de apátrida, siempre y cuando alegue una causa justificada.

De la misma forma tampoco regulan el principio fundamental del derecho internacional de los refugiados a confidencialidad puesto que sus leyes no incluyen medidas de seguridad para garantizar la confidencialidad de la solicitud y protección de datos personales, así como los principios de cooperación internacional y responsabilidad compartida.

Las leyes de los dos países no incorporan disposición alguna en relación a la libre circulación y la no detención de las personas refugiadas. Se debe subrayar que en ningún

caso debe detenerse a migrantes y refugiados en base a su estatus legal, entendiendo a la detención de dichas personas como una medida de último recurso (si se consideran peligro de seguridad nacional). Lastimosamente, tanto en Ecuador y Venezuela se han dado casos en donde la policía o los militares desconocen de la validez de la documentación de los refugiados y los detienen.

En tal sentido, la facultad del Estado ecuatoriano y venezolano de regular la entrada, permanencia y salida de personas extranjeras de su territorio debe ser ejercida de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados en el marco de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados, particularmente si se tiene en cuenta que los valores que están en juego en la aplicación de la normativa migratoria pueden tener consecuencias respecto al ejercicio y protección de derechos fundamentales como la vida, la integridad personal o la libertad, vinculados con el derecho humano al asilo, el principio de no devolución y el derecho a una nacionalidad.

Uno de los derechos más importantes a nivel internacional en materia de refugio es el principio de no devolución, los dos países incorporan en sus respectivas leyes que regulan la materia sobre refugiados incisos referentes a este tema, sin embargo hay diferencias sustanciales entre las dos. Mientras el Decreto 1182 en Ecuador establece el principio de no devolución para refugiados y solicitantes de asilo, la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados y Asiladas de Venezuela solo extiende este principio a los refugiados reconocidos. En este sentido Venezuela no está protegiendo a todas las personas en necesidad de protección internacional, yendo en contra de lo estipulado en el Protocolo sobre el Estatuto de Refugio de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984.

También, las leyes de los dos países no dan una correcta y clara definición del término territorio para la aplicación del principio de no devolución. A fines de garantizar el principio mencionado se debería incluir una definición que contenga y se entienda a territorio ecuatoriano o venezolano el territorio de frontera, los aeropuertos internacionales y cualquier otro lugar que sea parte de la jurisdicción de los gobiernos respectivos. En Ecuador y Venezuela se han dado procesos de deportación de población refugiada precisamente por esa inexactitud en la definición de territorio. En 2015, Venezuela deportó a colombianos, migrantes y refugiados, por el cierre de la frontera en Táchira.

Como se puede apreciar tanto Ecuador y Venezuela tienen marcos normativos que en teoría tratan de responder a las necesidades de los refugiados. No obstante, ninguna de las dos normativas contempla ciertas características propias y únicas de la población en necesidad de protección internacional haciéndolas débiles y hasta cierto punto incongruentes con los acuerdos internacionales que han ratificado. Precisamente esa incongruencia no ha permitido que los refugiados tengan un acceso efectivo y real a los diferentes servicios y derechos que constitucionalmente tienen. Ecuador tiene una legislación mucho más específica en relación a la determinación del estatus de refugiado y de los parámetros que el estado considera como válidos para otorgarlo, se basa en el derecho internacional y en lo establecido en los instrumentos referentes al tema que ha ratificado o firmado y por tanto su sistema se vuelve más concreto. Mientras que Venezuela deja una amplitud y ambigüedad bastante importante al momento de definir el refugio lo que se traduce en una posibilidad del estado de evadir las responsabilidades internacionales y de otorgar o reconocer el estatus de refugiado de forma completamente subjetiva.

Ambos estados tienen importantes falacias al momento de tratar con el tema de los refugiados. A pesar de contar con una legislación más completa, Ecuador falla al momento de garantizar el cumplimiento de sus propias normas que en muchos casos incluso resultan ser obsoletas para tratar con los refugiados. Mientras que Venezuela cuenta con una legislación tan abierta que le permite la evasión de muchas de sus responsabilidades en materia de refugiados. Debido a estos problemas que los estados no pueden solucionar, las ONG aparecen como una herramienta útil para brindar apoyo a los refugiados de manera integral.

#### **CAPÍTULO 4: ROLES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES FRENTE AL TEMA DE REFUGIO**

En Ecuador y Venezuela los proyectos y marcos normativos que están vigentes en materia de refugio se tornan caducos frente al constante crecimiento de los problemas de los ciudadanos colombianos en movilidad humana. Las necesidades actuales de la población refugiada no solo se basan en la petición de asistencia humanitaria, sino que escalan hasta el requerimiento y generación de medios de vida sostenibles y el acceso a servicios fundamentales como educación y salud. En su gran mayoría, las entidades públicas y privadas se tornan poco efectivas en la aplicación de las leyes que amparan a los refugiados, entonces es aquí donde el trabajo de las ONG se vuelve protagónico. Esta sección se enfocará en examinar el rol que tienen las ONG en complementar y suplir las acciones fallidas de los gobiernos de Ecuador y Venezuela en cuanto a manejo de refugiados. Ambos países acogen en su jurisdicción a las mismas ONG, a pesar de que las instituciones gubernamentales son las encargadas de brindar protección y seguridad a los

refugiados son estas organizaciones las que se encargan de cubrir las falencias en tema de refugio que enmarcan lo laboral, social, económico e incluso psicológico.

#### **4.1 Ecuador**

El control y regulación de la materia de refugio a nivel nacional está enmarcada dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, específicamente a través de la Dirección de Refugio (DR). Esta entidad se encarga de abarcar toda actividad correspondiente al derecho de refugio, inclusive desarrollando políticas públicas sobre movilidad humana. La DR es la única institución encargada de reconocer a una persona que busca protección internacional como refugiado o no, y “brindar apoyo a los refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respecto de sus derechos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana s.f.a). La DR al ser la única institución encargada de velar por el bienestar de los refugiados no logra cubrir al gran número de ciudadanos por lo que busca apoyo en otras instituciones gubernamentales y privadas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mediante la DR, ha trabajado conjuntamente con otras instituciones públicas como el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Bancos y Seguros, el Instituto de Seguridad Social (IESS), entre otros, para que la población refugiada pueda acceder a los mismos derechos que una persona ecuatoriana tiene (a través de circulares), tal cual lo estipula la Constitución ecuatoriana. Los principales servicios logrados para la población refugiada son:

- Derecho al sistema financiero
- Derecho a la educación a niños
- Procedimiento para la inscripción de nacimiento de hijos extranjeros o extranjeras no regularizados
- Derecho al acceso de los servicios notariales de las personas refugiadas
- Derecho al acceso IESS
- Derecho a la educación superior
- Información sobre Censo Migratorio

- No requerimiento de autorización laboral para trabajar
- Licencia de conducir para refugiados. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana s.f.b)

No obstante, las entidades públicas y privadas no otorgan el acceso a los servicios logrados puesto que desconocen la validez de los documentos que porta la población refugiada. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos y Seguros emitió una circular en donde se estipulaba que los refugiados pueden acceder a servicios financieros en el país sin ninguna dificultad, sin embargo los bancos no permitían que eso suceda. El trabajo conjunto de la DR y otros organismos públicos y privados resultó ineficiente al momento de actuar por lo que ACNUR firmó un convenio con el Banco Pichincha para que los refugiados tuvieran acceso a cuentas de ahorro.

Respecto al acceso al servicio de educación, salud, vivienda y demás, la población refugiada generalmente tiene problemas de discriminación y xenofobia solo por ser colombiano o refugiado. Es por esto que las ONG trabajan con los refugiados para superar estas barreras. Una de las ONG protagonista en materia de refugio es ACNUR, pieza clave no solo en Ecuador sino a nivel mundial para el tratamiento integral de los refugiados.

En el 2000 el Estado ecuatoriano solicitó que ACNUR instale sus operaciones en su territorio y colabore en la protección de los refugiados. En este sentido, ACNUR ayuda a protegerlos promoviendo políticas públicas, mejorando las intervenciones de protección, buscando soluciones duraderas y combatiendo la xenofobia y discriminación hacia los refugiados (ACNUR 2015b). Adicional a lo antes mencionado, ACNUR tiene por ejemplo la facultad de reconocer bajo mandato a las personas en necesidad de protección internacional que teniendo caso de asilo no fueron reconocidos como refugiados por la DR, es decir una persona puede ser refugiado para ACNUR pero no para el Estado ecuatoriano.

También lleva un trabajo conjunto con otras ONG que trabajan en la protección de refugiados en el país.

Para fortalecer el derecho de asilo en el país el Servicio Jesuita para Refugiados y Asylum Access Ecuador brindan servicios y orientación legal gratuitos, tratando de garantizar un acceso a procedimientos de determinación justos, asegurar que la población refugiada cuente con documentación y un estatuto legal que les permita estar de manera regular en el país. Este trabajo cobra vital importancia dado que la capacidad operativa de la DR ha quedado corta para responder a las solicitudes de asilo que a diario llegan a la institución. Hay miles de personas que se quedan como solicitantes de asilo hasta por 5 años, lo que implica que cada tres meses deben presentarse en la DR para renovar su solicitud.

El Estado ecuatoriano no brinda asistencia humanitaria directa a los refugiados por lo que la Organización Hebrea para Refugiados y la Misión Escalabriniana cumplen esa función. Proveen de asistencia humanitaria, psicológica, servicio de orientación laboral, bolsa de empleo e integración comunitaria. Otras organizaciones que trabajan en temas de asistencia humanitaria, orientación legal y laboral, educación y seguridad de población refugiada son: Fundación de las Américas, Centro de Atención Integral Matilde, Consejo Noruego para los Refugiados, RET Ecuador, Oxfam Italia, Cruz Roja y Cáritas Ecuador.

La DR es la única institución nacional directamente encargada de asegurar los derechos y accesos de los refugiados. A pesar de que tiene alianzas con otras instituciones gubernamentales y entidades privadas, debido al desconocimiento de la documentación de refugiados los logros se vuelven inválidos en la práctica. Es aquí donde organizaciones



internacionales como ACNUR toman acciones oportunas, conjuntamente o no, con las instituciones gubernamentales pero basadas en los marcos normativos.

#### **4.2 Venezuela**

Por su lado, en Venezuela la entidad gubernamental encargada y competente para decidir sobre el reconocimiento del estatus de refugiado es la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). La CONARE es una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Las solicitudes de refugio pueden ser presentadas ante la Comisión Nacional para los Refugiados, ante las llamadas Secretarías Técnicas o inclusive en ACNUR, pero la decisión de los casos es competencia exclusiva de la CONARE (ACNUR s.f.c).

La CONARE, que es la equivalente a la DR en Ecuador, trabaja de la mano con diferentes entidades del Estado venezolano para que las personas refugiadas puedan ejercer sus derechos. Por ejemplo ha trabajado con la Superintendencia de Bancos para emitir una circular “sobre el acceso a instituciones financieras a quienes ostenten la condición de refugiados y refugiadas” (National Legislative Bodies 2012). También ha trabajado con el Ministerio del Poder Popular para la Educación para garantizar el pleno acceso de los refugiados al sistema de educación. Así mismo trabaja con el Ministerio de Salud para que las personas en desplazamiento, solicitantes de asilo y refugiados puedan acceder sin problemas al sistema de salud.

La problemática de la ineficiencia estatal en el acceso a derechos y servicios de la población refugiada en Venezuela es similar a la que se experimenta en Ecuador. Es por eso que las ONG que trabajan con refugiados son las mismas que están en Ecuador. También tiene a ACNUR como actor principal en materia de refugio.

ACNUR en Venezuela trabaja desde 1991 y uno de sus roles principales es proporcionar asesoría técnica a las entidades gubernamentales encargadas de garantizar los derechos de las personas refugiadas (ACNUR s.f.d). ACNUR Venezuela ofrece ayuda y asistencia humanitaria de emergencia a las familias refugiadas. Así mismo, “brinda asesoría jurídica para el correcto proceso de solicitud de asilo, recibe la inscripción de los solicitantes de asilo y ofrece cursos de capacitación” (Pedraza 2005, 73). Complementando de esta manera el trabajo de la CONARE y supliendo los vacíos que no alcanza a cubrir.

El Servicio Jesuita para Refugiados brinda asesoría legal gratuita para que las personas refugiadas puedan acceder a documentación y estatus migratorio de manera efectiva. Además brinda acompañamiento psicosocial para las personas que no pueden acceder a servicios públicos de este tipo de asistencia. Cáritas Venezuela también trabaja en la misma línea del Servicio Jesuita y promueve el fortalecimiento del marco legal e institucional del refugio.

En materia de asistencia humanitaria, la Organización Hebrea para Ayuda a los Inmigrantes y Refugiados (HIAS) también cuenta con oficinas en Venezuela en donde brindan asistencia material (cupones de alimentos a través del Programa Mundial de Alimentos), asistencia y acompañamiento psicosocial, protección legal y medios de vida sostenibles. Es importante mencionar que el Estado Venezolano tampoco brinda asistencia humanitaria directa a la población refugiada.

Tanto en Ecuador como en Venezuela existen instituciones nacionales encargadas directamente de garantizar y velar por los derechos de los refugiados, a pesar de que las instituciones han creado alianzas con otras entidades gubernamentales y privadas no han

logrado efectivizar en la práctica los marcos normativos de ambos países. Las ONG, tomando en cuenta a ACNUR como la principal, han cubierto las falencias en el campo de acción mediante acuerdos con entidades privadas y gubernamentales que certifican el acceso a los derechos estipulados en las convenciones y tratados internacionales, basados en los marcos normativos nacionales, en materia legal, laboral, social y psicológica. Debido a que las ONG tienen una constante retroalimentación de los problemas y soluciones en materia de refugio a nivel mundial pueden tratar de manera integral la situación de los refugiados tomando en cuenta los cambios constantes.

## **CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES**

Ecuador y Venezuela han ratificado diversos instrumentos internacionales en materia de refugio como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados en Ginebra de 1951 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han dado la pauta para el desarrollo e implementación de un marco normativo sobre refugio y ha sido la base para el accionar de instituciones gubernamentales y organismos internacionales en ambos países. No obstante, la falta de políticas públicas totalmente inclusivas en los dos países no ha permitido que los refugiados puedan acceder efectivamente a los derechos y servicios que las constituciones de Ecuador y Venezuela les garantizan. Las instituciones gubernamentales tienen que llegar al punto de emitir Acuerdos Ministeriales o Circulares para que los refugiados puedan acceder, por ejemplo, al sistema financiero, servicios de salud, educación o trabajo de cada país. En ocasiones, los Circulares o Acuerdos Ministeriales no garantizan una inclusión efectiva de los refugiados puesto que, en entidades públicas y privadas se dan prácticas ligadas a la discriminación y xenofobia.

Las prácticas estigmatizantes y de discriminación se dan en primera instancia por la documentación, puesto que a pesar de tener el carnet de refugio o de solicitante de asilo, las instituciones desconocen su legitimidad por no constituirse como documentos válidos puesto que no están ancladas a los Registros Civiles de cada país. En muchas ocasiones la documentación que porta la población refugiada ha contribuido a que la discriminación sea más fuerte porque lo ven como “refugiado” y los llegan a asociar con el conflicto armado o los recriminan por quitar plazas de trabajo a las poblaciones locales.

El objetivo de este trabajo fue analizar las políticas migratorias que ambos países tienen para garantizar los derechos de los refugiados colombianos que huyen del conflicto armado. Como se analizó con anterioridad, en el caso de Ecuador la normativa vigente empieza con la Constitución del 2008 que claramente identifica a los instrumentos internacionales como las herramientas de referencia al tratarse temas de refugiados y a su vez como las que determinan los parámetros por los que las autoridades del país reconocen este estatus a los posibles solicitantes. A pesar del carácter supraconstitucional de las normas referentes al tema de refugiados en el Ecuador, la Constitución tiene artículos específicos que hablan de esto y otorgan ciertos derechos a los refugiados. En base a lo cual se han desarrollado una gran cantidad de normas y políticas públicas que tratan de profundizar y asegurar el acceso a los derechos de estas personas. Sin embargo, en la práctica la aplicación de estas leyes se muestra poco efectiva, debido a que las instituciones gubernamentales encargadas de su ejecución no muestran una coordinación apropiada entre sí, entorpeciendo el trabajo de todo el sistema.

Venezuela por su parte también cuenta con una inclusión sobre refugiados en su constitución, pero a diferencia de Ecuador, el concepto que maneja la constitución

venezolana es demasiado amplio, pues solo estipula el reconocimiento del estatus de refugiado mas no establece ningunos parámetros ni normas específicas que permitan una objetividad al momento de analizar casos particulares. Al igual que en el Ecuador, a partir de lo estipulado en la constitución se derivan una seria de leyes de nivel inferior y políticas públicas establecidas para completar el ordenamiento en materia de refugio. Pese a esto, la inefectividad en la aplicación de las leyes por parte de los organismos nacionales vuelve a este marco normativo poco eficiente al momento de atacar el problema.

A pesar de las diferencias en sus marcos normativos, Ecuador y Venezuela enfrentan el mismo problema, la inefectividad de sus leyes sobre refugiados en la práctica. Las entidades públicas encargadas de la aplicación de dichas normas no tienen una adecuada coordinación entre ellas o con las instituciones privadas u ONG lo que no les permite obtener soluciones integrales a la problemática existente. Es aquí donde las ONG complementan el accionar de los organismos nacionales y cumplen el papel de cubrir los espacios que tanto Ecuador como Venezuela dejan en este sentido.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### Ecuador

Normativa	Fecha	Objeto de ley:
Ley de Extranjería y su reglamento	19 de noviembre de 2004	“Las normas de esta Ley regulan la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración. Los preceptos de extranjería establecidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador, serán aplicados en los casos específicos a que se refieren” (Ministerio del Interior 2004, 1).
Ley de Migración y su reglamento	12 de abril de 2015	“Las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano” (Ministerio del Interior 2004, 1).
Ley de naturalización y su reglamento	14 de abril de 1976	“La naturalización es un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva. La nacionalidad ecuatoriana por naturalización se adquiere desde el día en que se inscribe la carta la resolución correspondiente en el Registro Civil” (Registro Civil 1976, 1).
Decreto ejecutivo 3301	6 de mayo de 1992	“Este reglamento es usado “para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre

		el estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 1992, 1).
Decreto ejecutivo 1182	30 de mayo de 2012	“Este Decreto contiene las normas básicas para la aplicación de la protección internacional que la condición de refugiado conlleva, el proceso de solicitud y reconocimiento formal por parte del Estado ecuatoriano, las cláusulas de exclusión de esta condición, las normas de impugnación y los derechos y obligaciones tanto del solicitante de asilo como del refugiado reconocido” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2012, 1).

**Tabla 1: Marco normativo de Refugio en Ecuador** (La tabla fue elaborada por el autor con información recopilada de las fuentes ya mencionadas)

**ANEXO 2**

Venezuela:

Normativa	Fecha	Objeto de ley:
Ley de Extranjería y Migración	24 de mayo de 2004	“Esta Ley tiene por objeto regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras en el territorio de la República, así como sus derechos y obligaciones, con la finalidad de facilitar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que en materia migratoria dicte el Ejecutivo Nacional” (Organization of American States 2004, 1).
Ley de Nacionalidad y Ciudadanía	Primero de julio de 2004	“Esta Ley tiene por objeto establecer las normas sustantivas y procesales relacionadas con la adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad venezolana, así como con la revocación y nulidad de la naturalización, además del desarrollo de los principios constitucionales referidos al ejercicio de la ciudadanía y las causales de suspensión del mismo” (Comisión de Registro Civil y Electoral 2004, 1).
Decreto Presidencial 2.823: reglamento para la regularización y naturalización de los extranjeros y las extranjeras que se encuentran en el Territorio nacional	3 de febrero de 2004	“Este reglamento tiene por objeto proceder a la regularización de la admisión y permanencia de los extranjeros y extranjeras que se encuentran en condición irregular en el territorio de la República de Venezuela, así como, otorgar la posibilidad de optar a la nacionalidad venezolana para



		todos aquellos extranjeros y extranjeras que cumplan con los requisitos exigidos para tales fines” (Venelogía 2004, 1).
Resolución 5.427: Normas del procedimiento para la expedición de visado	5 de enero de 2000	“Normar el procedimiento para la expedición de visas” (Organización Jurisprudencial del Trabajo 200, 1).
Ley Orgánica sobre refugiados y refugiadas y asilados y asiladas	3 de octubre de 2001	“Esta Ley tiene por objeto regular la materia sobre Refugio y Asilo, de acuerdo a los términos consagrados en la Constitución de la República de Venezuela y en los instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos ratificados por la República, así como las actuaciones de los órganos y funcionarios de los Poderes Públicos Nacionales encargados de su cumplimiento” (Organization of American States 2001, 1).

**Tabla 2: Marco normativo de Refugio en Venezuela** (La tabla fue elaborada por el autor con información recopilada de las fuentes ya mencionadas)

## REFERENCIAS

- ACNUR. s.f. a. “¿Quién es un refugiado?”. Visto en marzo 23, 2016. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>.
- ACNUR. s.f. b. “Venezuela”. Visto en marzo 16, 2016. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/venezuela/>.
- ACNUR. s.f.c. “Reconocimiento de la condición de refugiado en Venezuela”. Visto en abril 20, 2016. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/venezuela/reconocimiento-de-la-condicion-de-refugiado-en-venezuela/>.
- ACNUR. s.f.d. “La Agencia para ONU de los Refugiados: Venezuela”. Visto en abril 13, 2016. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/venezuela/>.
- ACNUR. 2006. *Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo*. Visitado en mayo 5, 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4275>.
- ACNUR. 2010. *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo en Colombia*. Visitado en marzo 16, 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>.
- ACNUR. 2015a. *Tendencias Globales, desplazamiento forzado en 2014*. Visto en marzo 15, 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>.
- ACNUR. 2015b. *Informe Anual 2014: Resumen Ejecutivo*. Quito: ACNUR. Visitado en abril 20, 2016. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10132>.
- ACNUR. 2016a. “Tendencias Globales sobre refugiados y otras personas de interés del ACNUR”. Visto en marzo 15, 2016. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.
- ACNUR. 2016b. “Preguntas frecuentes sobre los términos ‘refugiados’ y ‘migrantes’”. Última modificación en marzo 22. Visto en marzo 23, 2016. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes/>.

- Alfaro, Yolanda; Hurtado, Francisco y Izaguirre, Lorena. 2013. *Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Visto en abril 7, 2016. <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Informe-Políticas-Migratorias-America-do-sul.pdf>.
- Ayala Mora, Enrique. 2008. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Visitado en febrero 22, 2016. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>.
- BBC. 2013. “Desplazados en Colombia, refugiados en Venezuela”. *Semana* (enero). Visitado en mayo 12, 2016. <http://www.semana.com/nacion/articulo/desplazados-colombia-refugiados-venezuela/328830>.
- Baraldi, Camila y Gainza, Patricia. 2013. *Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Visitado en abril 5, 2016. <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Informe-Políticas-Migratorias-America-do-sul.pdf>.
- Benalcázar, Patricio, ed. 2004. *El refugio en el Ecuador. Quito: Fundación Regional de Asesorías en Derechos Humanos INREDH*. Visitado en marzo 15, 2016. <http://www.inredh.org/descargas/refugio/refugio.pdf>.
- Carreño, Ángela María. 2014. “Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección. Memorias”. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Visto en abril 4, 2016. <http://www.redalyc.org/pdf/855/85532557007.pdf>.
- CEAR. 2013. *Venezuela: Procedimiento de Asilo, situación de las personas colombianas, actuación de grupos*. Madrid. Visitado en abril 4, 2016. <https://boletinderechoshumanos.files.wordpress.com/2014/07/venezuela-2013-asilo-colombianos.pdf>.
- Comisión de Registro Civil y Electoral. 2004. *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía*. Visitado en mayo 5, 2016. [http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/bcc0cd14f60af13ddb9b0d0d6499fc2c3f58b1a4\\_1293024524.pdf](http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/bcc0cd14f60af13ddb9b0d0d6499fc2c3f58b1a4_1293024524.pdf).
- Constitución de la República de Venezuela. 1961. <http://www.acnur.org/Pdf/0251.pdf?view=1>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. <http://www.uc.edu.ve/archivos/constitucion.PDF>.

- Constitución del Ecuador. 2008.  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Defensoría del Pueblo. s.f. *Convenios bilaterales (Ecuador – Colombia) y regionales en materia de movilidad humana*. Visitado en marzo 16, 2016.  
<http://www.prodem.net.ec/images/documentos/pastodefensoria.pdf>.
- el ciudadano. 2015. “Ecuador tendrá una nueva Ley de Movilidad Humana (PRESENTACIÓN)”. *el ciudadano* (Junio). Visitado en abril 7, 2016.  
<http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-tendra-una-nueva-ley-de-movilidad-humana/>.
- El País.com.co. 2015. “Entre deportados de Venezuela hay refugiados y solicitantes de asilo: Acnur”. *El País* (Agosto). Visitado en mayo 12, 2016.  
<http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/entre-colombianos-expulsados-venezuela-hay-refugiados-y-solicitantes-asilo>.
- El País.com.co. 2014. “400 mil colombianos viven refugiados en el extranjero, según la ONU”. *El País* (Agosto). Visitado en marzo 11, 2016.  
<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/400-mil-colombianos-viven-refugiados-extranjero-segun-onu>.
- EL TIEMPO. 2016. “Colombia extrema controles para ingreso de venezolanos por la frontera”. *EL TIEMPO* (febrero). Visitado en mayo 12, 2016.  
<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/frontera-con-venezuela-colombia-extrema-controles/16522856>.
- Jaramillo, Grace, ed. 2009. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO. Visitado en mayo 12, 2016.  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41862.pdf>.
- Lennard, Jerem, ed. 2015. *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: Imprimerie Harder. Visitado en marzo 30, 2016.  
<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>.
- Mendez, Elizabeth. 2013. “Migraciones fronterizas de afrocolombianos. Una realidad vista desde el cumplimiento de la normativa internacional de protección al refugio en la frontera norte de Esmeraldas en el período 2005-2010”. Tesis de Maestría. FLACSO. Visto en marzo 16, 2016.  
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6117/2/TFLACSO-2013ENMG.pdf?&session-id=e8efe7e9aa242b69655837e645ea5ffd>.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. s.f.a. “Información Refugio”. Visitado en marzo 18, 2016. <http://www.cancilleria.gob.ec/informacion-refugio/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. s.f.b. “Servicios de Refugio”. Visitado en marzo 18, 2016. <http://www.cancilleria.gob.ec/servicios-refugiados/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 1992. *Reglamento para la aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados*. Visitado en mayo 5, 2016. [http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/reglamento\\_refugiados.pdf](http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/reglamento_refugiados.pdf).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2012. *Decreto 1182*. Visitado en mayo 5, 2016. <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/decreto-1182.pdf>.
- Ministerio del Interior. 2004. *Ley de extranjería*. Visitado en mayo 5, 2016. <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/LEY-DE-EXTRANJERIA.pdf>.
- Moreano Uriguen, Hernán. 2008. “Frontera Ecuador – Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades”. En Jaramillo 2009, 42.
- National Legislative Bodies. 2012. *Venezuela: Circular de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN) sobre el acceso a instituciones financieras a quienes ostenten la condición de refugiados y refugiadas declarada por la autoridad competente*. Visitado en abril 20, 2016. <http://www.refworld.org/docid/54880ca94.html>.
- Noticias Caracol. 2015. “Repase aquí la historia del proceso de paz entre Santos y las FARC”. Visitado en marzo 16, 2016. <http://www.noticiascaracol.com/colombia/repase-aqui-la-historia-del-proceso-de-paz-entre-santos-y-las-farc>.
- Organización Jurisprudencial del Trabajo. 2000. *Normas del Procedimiento para la expedición de Visad*. Visto en mayo 5, 2016. <http://www.jurisline.com.ve/data/docs/167.pdf>.
- Organization of American States. 2001. *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas*. Visto en mayo 5, 2016. [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-mla-law-refugee.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-mla-law-refugee.html).
- Organization of American States. 2004. *Ley de Extranjería y Migración N° 37. 944*. Visitado en mayo 5, 2016. <https://www.oas.org/dil/Migrants/Venezuela/Ley%20N%C2%B0%2037.944%20de>

%20migraci%C3%B3n%20y%20extranjer%C3%ADa%20del%201%20de%20julio%20de%202004.pdf.

- Ortega, Elsy. 2010. “Colombianos en Ecuador: obstáculos y posibilidades políticas y culturales para incidir en la política migratoria colombiana”. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. Visitado en mayo 12, 2016.  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2782/1/T0980-MEC-Ortega-Colombianos.pdf>.
- Pedraza, Nubia. 2005. *GENERO, DEPLAZAMIENTO Y REFUGIO. Frontera Colombia y Venezuela*. Bogotá: UNIFEM. Visitado en abril 20, 2016.  
[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_1226.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1226.pdf?view=1).
- Puentes, Adriana. 2016. “ELN rechaza la condición de liberar secuestrados para iniciar diálogos con el Gobierno”. *El Heraldo*, mayo 2. Visto en marzo 16, 2016.  
<http://www.elheraldo.co/nacional/el-rechaza-la-condicion-de-liberar-secuestrados-para-iniciar-dialogos-con-el-gobierno>.
- Registro Civil. 1976. *Ley de Naturalización*. Visitado en mayo 5, 2016.  
<http://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/LEY%20DE%20NATURALIZACION.pdf>.
- Rincón, Lorena. 2005. “La ley orgánica sobre refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana”. *Revista venezolana de economía y Ciencias Sociales* (mayo). Visitado en mayo 19, 2016.  
[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112005000200005](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005)
- Saavedra, Luis. 2009. *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: *Fundación Regional de Asesorías en Derechos Humanos INREDH*. Visitado en mayo 5, 2016. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/constitucion\\_final.pdf?&session-id=e8efe7e9aa242b69655837e645ea5ffd](http://www.inredh.org/archivos/pdf/constitucion_final.pdf?&session-id=e8efe7e9aa242b69655837e645ea5ffd).
- Saumeth, Erich. s.f. *Historia de la guerrilla en Colombia*. Universidad Federal de Juiz de Fora. Visitado en abril 15, 2016. <http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>.
- TV-Novosti. 2013. “Venezuela, hogar de los colombianos que huyen de la pesadilla del conflicto armado”. RT (diciembre). Visitado en mayo 12, 2016.  
<https://actualidad.rt.com/actualidad/view/114897-venezuela-hogar-colombianos-conflicto-armado>.