

Octubre 2009

Informe:

Un conflicto que traspasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador

En marzo de 2008, el ejército colombiano atacó un campamento de las FARC situado en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos. Este ataque causó la muerte al número dos de las FARC, Raúl Reyes. Este incidente, que dio un vuelco a las relaciones entre ambos países, las cuales continúan interrumpidas hasta la fecha, y que fue objeto de amplia atención internacional, incluida una resolución de la Organización de Estados Americanos,¹ simplemente puso en evidencia lo que la población de la zona limítrofe entre Ecuador y Colombia ha sabido desde hace tiempo: que el conflicto colombiano lleva años traspasando la frontera hacia Ecuador y que en la vida diaria y para todos por igual—actores armados, población civil, e incluso a las fuerzas armadas gubernamentales—la frontera de 600 kilómetros no es más que una abstracta ficción política.

Aunque Ecuador ofrece un entorno mucho más seguro a decenas de miles de colombianos que los departamentos fronterizos de Nariño y Putumayo en Colombia, la amplia presencia de grupos armados ilegales y los altos niveles de inseguridad amenazan de manera creciente la estabilidad de las provincias fronterizas en Ecuador, especialmente Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Además del flujo ampliamente documentado de solicitantes de asilo colombianos, según informes recientes, el desplazamiento interno de ecuatorianos pudiera ser un fenómeno en aumento. La ayuda humanitaria en el lado ecuatoriano es limitada y la respuesta del gobierno ecuatoriano, a pesar de ser muy superior a la de Venezuela y Panamá, sigue siendo insuficiente.

Además, a excepción del ACNUR y unas pocas ONGs internacionales, las agencias humanitarias internacionales continúan centrando la mayor parte de su asistencia en los departamentos Colombianos de Nariño y Putumayo, y mantienen tan solo una pequeña presencia en los departamentos ecuatorianos de Esmeraldas y Sucumbíos. La magnitud de la situación y las necesidades, sin embargo, no difieren en exceso: la cifra de desplazados internos se sitúa actualmente en 125.235 en Putumayo y 120.216

¹ Texto de la Resolución de la OEA, disponible en <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/resoluciones.asp>. (consultado por última vez el 28 de abril de 2009).

en Nariño,² mientras que se estima que el número de refugiados y personas con necesidades de protección internacional en Ecuador es de 130.000. A pesar de esto, la ayuda internacional (tanto la ayuda al desarrollo como la humanitaria) que se destinó a Nariño tan sólo en 2008 sumó un total de USD 40.484.069,³ mientras que el total de la ayuda internacional destinada al conjunto de las provincias fronterizas en Ecuador fue significativamente menor.

I. Nariño y Putumayo, epicentros del conflicto en el sur.⁴

Históricamente, los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño han tenido una fuerte presencia guerrillera (tanto de las FARC como del ELN), además de cultivos y tráfico de coca y, más recientemente, delincuencia paramilitar. Desde hace más de 30 años, las FARC han mantenido su presencia en Putumayo y en la actualidad cuentan con ocho frentes a través de la zona fronteriza. Desde el año 2000, alrededor del 41% de la superficie total de cultivos de coca en el país se concentra en Putumayo, razón por la cual el narcotráfico siempre ha sido un negocio de suma importancia para las FARC en Putumayo.⁵ Durante años, las FARC han impuesto su presencia a través de ataques contra la población local y la infraestructura pública.⁶

Como respuesta, en el marco de la Política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe, y con financiación de los Estados Unidos bajo el Plan Colombia, el Gobierno Colombiano incrementó su presencia militar en la región a partir del año 2000. Por otra parte, el Plan Patriota, una campaña militar colombiana cuya finalidad era debilitar a las FARC y arrebatar a este grupo el control de los departamentos de Meta y Huila, generó el desplazamiento de las FARC hacia el sur, a la zona de Putumayo y Nariño. Asimismo, las fumigaciones aéreas de cultivos de coca, otro elemento clave del Plan Colombia, obligaron a los cultivadores de coca a buscar nuevas tierras al otro lado de la frontera. Este contexto ha forzado la salida de miles de personas de Nariño y Putumayo hacia otros departamentos en Colombia así como hacia el sur, a Ecuador. Las siguientes secciones examinan los efectos del conflicto colombiano en los departamentos de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, al norte de Ecuador; la política ecuatoriana al respecto; y la respuesta internacional.

² Información suministrada por la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, actualización de 31 de marzo de 2009, disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556> (consultada por última vez el 29 de abril de 2009).

³ Información suministrada por la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, disponible en http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp (consultado por última vez el 29 de abril de 2009).

⁴ Esta sección y el presente informe en su totalidad no pretenden evaluar en profundidad la situación en Nariño y Putumayo. Para informes detallados sobre la situación de los derechos humanos en Putumayo, ver Minga et. al. "Informe de Misión de Observación a la Situación de Derechos Humanos en el Bajo Putumayo." y CODHES, en prensa.

⁵ CODHES, En los límites del Plan Ecuador, diciembre de 2007, pág. 11

⁶ *Ibid*, pág. 12

II. La extensión del conflicto al otro lado de la frontera: actores armados y violencia en las provincias fronterizas de Ecuador.

Son tres las circunstancias que explican la extensión del conflicto al vecino Ecuador.⁷ En primer lugar, desde hace años, los grupos ilegales armados de Colombia han podido cruzar a Ecuador con suma facilidad, ya que su frontera de 600 kilómetros se extiende a lo largo de la densa selva amazónica (Sucumbíos) y tupidos bosques tropicales (Esmeraldas). Esto hace que el patrullaje de la frontera sea prácticamente imposible.

En segundo lugar, además de que el Plan Colombia y el Plan Patriota, como se describía más arriba, hicieron que las FARC se trasladaran hacia Nariño y Putumayo, la zona fronteriza ecuatoriana ha estado en gran medida abandonada desde hace años por parte del gobierno ecuatoriano. En 2004, el Ministro ecuatoriano de Defensa, Nelson Herrera, afirmaba rotundamente, al referirse a la inseguridad y a la presencia de las FARC en territorio ecuatoriano: “puedo garantizar que en nuestro país no existe ningún problema”⁸. En otras palabras, hasta hace poco, la respuesta de seguridad de Quito ante la presencia de grupos ilegales armados ha estado caracterizada por una indiferencia negligente. Hasta 2007, Ecuador contaba con un total de 7,000 tropas desplegadas a lo largo de la frontera. Tras el ataque aéreo del ejército colombiano, esta cantidad aumentó a 10,000, y el presupuesto asignado a campañas militares se incrementó de USD 167.221.542 en 2007 a USD 463.091.966 en 2008. Además, se adoptó un plan de emergencia para la frontera norte, al cual se destinaron USD 388 millones.⁹

En tercer lugar, durante décadas, las provincias del norte, especialmente Sucumbíos y Esmeraldas, se han beneficiado de muy pocos servicios estatales, lo cual no ha hecho más que acentuar las vulnerabilidades derivadas del subdesarrollo de la zona. Más de la mitad de la población sobrevive con menos de dos dólares al día en las provincias limítrofes. El acceso a la educación es sustancialmente inferior al promedio nacional, la disponibilidad de camas en los hospitales es la mitad del promedio nacional y la mortalidad infantil es la más alta del país.¹⁰ La incidencia de pobreza en la provincia es del 68,4% (definida como la pobreza de consumo, es decir, ingresos mínimos por debajo de los requeridos para adquirir bienes y servicios básicos), y en algunas de sus zonas más remotas—las más afectadas por la inseguridad—alcanza un 96%.¹¹

⁷ El conflicto colombiano en los departamentos de Arauca y Norte de Santander también se ha extendido a Venezuela, con una gran presencia guerrillera y enfrentamientos entre las FARC y el ELN, además de presencia paramilitar; la situación en aquella frontera es igualmente precaria. Ver, por ejemplo, *Los Límites de la Guerra*, CODHES, abril de 2008.

⁸ El Comercio, 9 de septiembre de 2004, citado en “Las Fronteras de Colombia”, International Crisis Group, 2004.

⁹ El Comercio, “Los GUIAC (Grupos Ilegales Armados de Colombia), la nueva amenaza a las FFAA”, 1 de marzo de 2009.

¹⁰ La Frontera Norte en el Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Inter-Agencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, 2004, que utiliza datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, <http://www.siise.gov.ec/IIndicadores.htm> (consultado por última vez el 21 abril de 2009).

¹¹ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, <http://www.siise.gov.ec/IIndicadores.htm> (consultado por última vez el 21 abril de 2009).

Otras variables que incrementan la vulnerabilidad del entorno son la alta densidad de recursos naturales y la existencia de tierras sin titulación de propiedad o bajo tenencia irregular. La zona fronteriza de Ecuador cuenta con grandes yacimientos de petróleo; Sucumbíos suministra la mayor parte del petróleo del país. Sin embargo, como demuestran los indicadores sociales citados en el párrafo anterior, las ganancias del petróleo no se han traducido en un mayor desarrollo para la población de Sucumbíos ni ninguna de las demás provincias fronterizas. El mismo fenómeno se refleja en el otro lado de la frontera, en el departamento de Putumayo, conocido por su riqueza petrolífera, donde, según un informe reciente, el 79% de la población vive con Necesidades Básicas Insatisfechas, que incluyen el suministro de agua potable, educación y carreteras.¹²

Este entorno ha demostrado ser ciertamente favorable para la reconfiguración de las FARC y de otros grupos ilegales armados colombianos: la poca vigilancia de la zona les da la libertad de circular a sus anchas y perpetrar abusos,¹³ mientras que la extrema pobreza transforma a los actores ilegales en atractivos socios de negocios, clientes o empleadores de la población local. Gran parte de la actividad comercial cerca de la frontera, tanto legal como ilegal, está vinculada a los grupos ilegales armados.¹⁴

Desde hace más de 15 o 20 años, las FARC han cruzado a Ecuador para descansar, reposar y adquirir provisiones.¹⁵ No obstante, durante los últimos años ha aumentado su presencia y se ha modificado la naturaleza de la misma: en la actualidad, el grupo tiene una presencia más permanente y compite con otros grupos armados por el control territorial y el reparto de poder ante la falta de presencia estatal.¹⁶ En 2008, cuando la incursión aérea colombiana hizo que el gobierno de Ecuador reaccionara ante la presencia de las FARC en la frontera, el ejército ecuatoriano encontró 179 campamentos de las FARC en territorio ecuatoriano, lo que superaba al conjunto de los identificados a lo largo de los tres años anteriores.

Además de las FARC, en la región hay otros actores armados: según algunos informes, el ELN, el grupo armado colombiano de menor tamaño, también opera en Ecuador, mientras que la presencia de nuevos grupos paramilitares, como los poderosos Rastrojos y Águilas Negras, es de sobra conocida.¹⁷ En Esmeraldas, la situación actual de seguridad ha alcanzado su punto más precario y guarda un fuerte parecido con la situación en el lado colombiano: los grupos armados ostentan un

¹² *Supra* nota 4, pp. 20

¹³ Por ejemplo, las FARC han obligado a ciudadanos ecuatorianos a ocultar armas para ellos. En uno de estos casos, el ejército Colombiano, habiendo sido informado al respecto, confiscó las armas. La familia tuvo que emprender la huida para evitar represalias por parte de las FARC. Tras pasar un cierto tiempo en Colombia, regresaron a Ecuador y se establecieron finalmente en Quito. Entrevista de IDMC con Patricio Benalcázar, Comisionado Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Quito, 27 de marzo de 2009.

¹⁴ Revista Vanguardia, Ecuador Pierde el Norte, 9 de marzo de 2009.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Entrevista de IDMC con Franklin Yacelga, Consultor del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte, PNUD. Quito, 16 de marzo de 2009.

¹⁷ Unidad de Análisis Político de la Presidencia de Ecuador, “Informe sobre los Cantones Fronterizos en la Provincia de Esmeraldas”, citado en la Revista Vanguardia, *supra* nota 14; El Comercio, “Defensa denuncia una incursión de ‘paras’, 5 de Noviembre de 2008. El Comercio, “La frontera se acoraza con 15 bases,” 7 de marzo de 2009.

control casi absoluto; se producen reclutamientos forzosos; la población civil se encuentra cercada e intimidada; y prospera el comercio ilegal.

La actividad delictiva y las violaciones de derechos humanos son generalizadas. Entre ellas se encuentran el *sicariato* (un asesinato cuesta USD 40), tráfico de armas, de drogas y de las sustancias químicas y el material requeridos para el procesamiento de cocaína; apropiación y comercio ilegal de tierras; explotación sexual; y trata de mujeres.¹⁸ El índice de homicidios en las provincias fronterizas es el doble que el del resto del país (30 por 100.000).¹⁹ Todos los grupos están implicados en estos abusos y actividades ilegales, y pareciera haber un acuerdo tácito que permitiría a todos los grupos procesar y sacar su droga por el Océano Pacífico. Durante los últimos tres años se han decomisado más de 12 toneladas de cocaína en Esmeraldas, y se ha encontrado el mayor laboratorio de procesamiento de cocaína en Sudamérica.²⁰ La población civil vive en constante peligro a causa de la presencia paramilitar en la zona, los enfrentamientos armados entre los grupos ilegales, así como entre éstos y el ejército.²¹

Por último, las incursiones del ejército colombiano en territorio ecuatoriano complican más aún el entorno de inseguridad. En Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas se han denunciado respectivamente 33, 17 y 8 incursiones.²² Algunas de estas han sido operaciones militares contra los grupos armados, mientras que otras han sido fumigaciones aéreas de cultivos de coca.

III. La situación humanitaria resultante.

Es en este contexto de conflicto, criminalidad y abusos de derechos humanos en el que se debe interpretar y evaluar la llegada de decenas de miles de colombianos que huyen del intenso conflicto en Nariño y Putumayo. También es este contexto el que está forzando a numerosos ecuatorianos que residen cerca de la frontera a abandonar sus hogares.

a) Refugiados y solicitantes de asilo colombianos

Históricamente, Ecuador ha mantenido una política de puertas abiertas hacia los colombianos que entraban en el país a causa del conflicto en Nariño y Putumayo. Es posible que esta política no fuera el resultado de una decisión consciente, sino más que nada la consecuencia de un abandono pasivo, y sus efectos sobre la población colombiana en Ecuador han sido tanto positivos como negativos. Lo positivo ha sido que han podido disponer de un espacio propio para integrarse y buscar oportunidades de subsistencia, lo que les ha permitido vivir en condiciones considerablemente mejores que las que hubieran tenido si se les hubiera asentado en campamentos. Lo

¹⁸ Entrevistas de IDMC con Franklin Yacelga, *supra* nota 16, y Patricia Salazar, Subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 26 de marzo de 2009. La Subsecretaría de Derechos Humanos ha investigado denuncias de tráfico de mujeres colombianas para su prostitución en Ecuador.

¹⁹ Fernando Carrión, Catedrático, Flacso. Declaraciones publicadas en http://confirmado.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3618&Itemid=38, última consulta realizada el 28 de abril de 2009.

²⁰ El Comercio, “El narcotráfico crece en Esmeraldas”, 8 de marzo de 2009.

²¹ El Comercio, “Tensión en la frontera con Colombia,” 23 de septiembre de 2008; “Las Huellas de Angostura,” 3 de enero de 2009.

²² Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, ‘Fronteras en el Limbo,’ 2008, págs. 106, 182, y 205.

negativo ha sido que ello mismo ha generado la falta de atención en varios ámbitos, que van desde las bajas cifras de refugiados oficialmente registrados hasta la falta de acceso a servicios públicos.

Ecuador cuenta con la población refugiada más numerosa de América Latina. Aunque hay más de 20.000 colombianos oficialmente registrados como refugiados en Ecuador, una evaluación de necesidades llevada a cabo por el ACNUR en ese país en el marco de su campaña de Evaluación de Necesidades Globales situó la cifra de colombianos con necesidades de protección internacional en 130.000.²³ Alrededor de la mitad de los solicitantes de asilo se encuentran en las ciudades, mientras que la otra mitad viven en las áreas rurales, especialmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, en el extremo norte del país. La evaluación del ACNUR también mostró que la falta de documentación era la brecha de protección más extendida entre los colombianos.²⁴ Puesto que solamente una pequeña fracción (alrededor de 1/6) de la población colombiana en Ecuador tiene el estatuto de refugiado, y muchos ni siquiera han presentado una solicitud de asilo, permanecen en la ilegalidad, lo que les impide la libre circulación por el país o el acceso a sistemas de crédito para iniciar actividades productivas.²⁵

Por otra parte, los colombianos indocumentados sufren el acoso del ejército y la policía.²⁶ El desconocimiento de la cifra total de la población colombiana en Ecuador viene a complicar aún más la situación: un gran número de colombianos viajan a Ecuador como migrantes económicos en búsqueda de nuevas oportunidades, atraídos por la divisa nacional, el dólar americano. Este escenario complica los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, ya que incrementa la fatiga de las autoridades ante la creciente carga que supone la acogida de la población refugiada colombiana.²⁷ (En la actualidad, la proporción de población refugiada con relación al PIB per cápita es del 36,6 %).²⁸ Hay que señalar que gran parte de la población recién llegada la conforman personas que ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad, incluyendo mujeres cabeza de familia, niños y niñas, jóvenes y población indígena y afrocolombiana.

La afluencia de refugiados colombianos ha generado un cambio notable en la composición demográfica de la zona, y pudiera ser, en sí misma, una de las causas del desplazamiento de población ecuatoriana, que se analiza más adelante. De 48 comunidades fronterizas incluidas en una encuesta, la totalidad de la población está formada por colombianos, salvo en 16 de ellas, donde los colombianos suman más de

²³ ver <http://www.acnur.org/t3/eng/> (última consulta realizada el 27 de abril de 2009).

²⁴ ver <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6810.pdf>

²⁵ Durante un taller organizado por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos en 5 de Mayo, un pequeño asentamiento cerca de la frontera en Sucumbíos, la mayoría de la población colombiana presente afirmó no poder iniciar ninguna actividad productiva porque los bancos no les prestaban dinero. IDMC, 24 de marzo de 2009.

²⁶ Según algunos informes, los colombianos han tenido que pagar para que les dejen tranquilos. Entrevista de IDMC con Gardenia Chávez, Catedrática, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 19 de marzo de 2008.

²⁷ *Ibid*

²⁸ UNHCR Statistical Yearbook, 2007 (Informe anual de estadísticas del ACNUR, 2007) Disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=4981c3dc2&tbl=STATISTICS> (consultado por última vez el 30 de abril de 2009)

la mitad de la población.²⁹ Más allá de estas cifras, no existen datos integrales sobre cambios demográficos en las provincias fronterizas a causa de la alta movilidad de la población y el aislamiento geográfico de muchas localidades. Además, el último censo se llevó a cabo en el año 2001.³⁰ En algunas localidades fronterizas, se utiliza más el peso colombiano que la divisa ecuatoriana, el dólar americano.³¹

La reacción de la población ecuatoriana ante la ola de solicitantes de asilo colombianos ha sido heterogénea. Aunque muchas comunidades, familias e individuos han demostrado una gran generosidad—prestando dinero, alojamiento e incluso tierras³²— también se ha registrado una actitud xenofóbica generalizada contra la población colombiana. Estos sentimientos se han exacerbado ante la impresión de que los colombianos compiten por oportunidades laborales y suponen una carga para los servicios sociales, ya de por sí saturados.³³

Por último, cabe lamentar el hecho de que la situación de los refugiados Colombianos en Ecuador permanezca ignorada o invisible a los ojos de Bogotá.³⁴ Los colombianos, especialmente aquellos que no han adquirido un estatuto legal en Ecuador, todavía albergan la esperanza de beneficiarse de los servicios sociales colombianos tras su llegada al país vecino.³⁵

b) Desplazados internos ecuatorianos

La mezcla de actores ilegales armados, narcotráfico, fumigaciones aéreas, y la inseguridad de la tenencia de la tierra ha comenzado a forzar el desplazamiento de población ecuatoriana de sus hogares en la zona fronteriza. No obstante, el desplazamiento de ecuatorianos continúa estando sólo marginalmente documentado y la información disponible es escasa, basada en gran medida en unos pocos casos y, aunque algunos funcionarios gubernamentales han reconocido que se está produciendo desplazamiento,³⁶ los círculos políticos y gubernamentales no hablan del tema.³⁷ El sistema de Naciones Unidas en Ecuador está al tanto de la situación pero por el momento no ha priorizado una evaluación más completa del desplazamiento interno.

²⁹ 'Mapeo de Necesidades en Comunidades de Frontera, UNHCR, 2009.' Cortesía de Xavier Creach, Jefe de Oficina de Terreno, ACNUR, Lago Agrio.

³⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/cen_pob_viv

³¹ Diario El Comercio, 1 de julio de 2008, 'Tobar Donoso vive bajo tensión'; 9 de diciembre de 2008, 'Puerto Nuevo Vive en Zozobra.'

³² Entrevista de IDMC con la Pastoral Social de la Iglesia Católica de Sucumbíos (ISAMIS), Lago Agrio, 25 de marzo de 2009.

³³ <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista12/migracion/conclusiones/voces.htm> (consultado por última vez el 21 de abril de 2009).

³⁴ Entrevista de IDMC con Linda Peña, Pastoral Social Colombia, Bogotá, 31 de marzo de 2009.

³⁵ Entrevista de IDMC con un solicitante de asilo colombiano, Asentamiento 5 de Mayo, 24 de marzo de 2009.

³⁶ Declaraciones del Canciller ecuatoriano, Fander Falconi, marzo de 2009. Disponible en http://confirmado.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3618&Itemid=38 (consultado por última vez el 28 de abril de 2009).

³⁷ Entrevista de IDMC con Patricio Benalcázar, Comisionado Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Quito, 27 de marzo de 2009. La oficina del Sr. Benalcázar tiene previsto emitir un informe al respecto para situar el tema en la agenda política.

Un informe sobre el desplazamiento de población ecuatoriana en las zonas fronterizas, llevado a cabo por la ONG ecuatoriana INREDH con el apoyo del Consejo Noruego para los Refugiados, menciona una cifra total de 4.000 desplazados internos ecuatorianos, aunque esta cifra únicamente justifica 2.164 desplazados en Sucumbíos y los datos son de 2005. Con relación a las provincias vecinas, a las que corresponde el resto de los desplazados, la cifra es aproximativa. Más que la cifra exacta, cabe describir los patrones de desplazamiento. Parece haber tres modalidades de desplazamiento en el área: a) desplazamientos de comunidades y/o aldeas enteras, tanto indígenas como campesinos, en Sucumbíos y Esmeraldas; b) desplazamientos a corto plazo de campesinos: personas que mantienen su parcela cerca de la frontera pero trasladan su hogar hacia el sur, también en Sucumbíos y Esmeraldas; y c) el posible desplazamiento de inmigrantes que retornan a sus lugares de origen (únicamente en Sucumbíos).

Con relación a la primera modalidad de desplazamiento, en Sucumbíos se han registrado cuatro casos de desplazamiento de pequeños asentamientos indígenas que se han visto obligados a marcharse a causa del acoso por parte de los paramilitares, amenazas y enfrentamientos armados entre las fuerzas gubernamentales y las FARC, así como fumigaciones aéreas. Se trata de las comunidades de Sumac Pamba (Kichwas), Santa Carolina (Shuar), Charip (Shuar) y Nankay.³⁸ La comunidad de Santa Carolina no regresó y su tierra fue vendida. La comunidad de Charip abandonó su territorio y regresó cuatro veces y actualmente se encuentra reubicada 10 kilómetros hacia el sur.

En Esmeraldas, donde la situación actual de seguridad ha alcanzado su máxima precariedad, hay localidades en las que las cifras de población han descendido de manera radical. Por ejemplo, El Pichangal, que solía tener 400 habitantes, ahora cuenta sólo con unos 30.³⁹ Al parecer, también en esta provincia se ha observado la segunda modalidad de desplazamiento, según la cual la población se desplazaría hacia el sur manteniendo su tierra cultivable cerca de la frontera. Campesinos e indígenas tanto en Sucumbíos y Esmeraldas se trasladan hacia el sur a localidades más grandes pero mantienen sus tierras y regresan a diario para trabajar en ellas.

La tercera modalidad, detectada únicamente en Sucumbíos, está menos documentada y la causa del desplazamiento no es del todo evidente. La provincia de Sucumbíos fue poblada en los años 60 por inmigrantes provenientes de la provincia de Nueva Loja. Muchas de aquellas familias que llegaron a Sucumbíos por entonces podrían estar regresando a sus provincias de origen en la actualidad. Hay evidencia anecdótica de que su marcha se debe a la inseguridad. Sin embargo, todavía no se ha establecido la causa específica del desplazamiento así como la naturaleza (voluntaria o involuntaria) del mismo.

En el caso de Carchi, no se han registrado desplazamientos de ecuatorianos, excepto el de la población indígena Awá, que tiene doble nacionalidad y vive tanto en Colombia como en Ecuador y se mueve entre los dos lados de la frontera. La tendencia más generalizada es la de los Awás en el departamento de Nariño, que ingresan a Ecuador huyendo de la violencia, de la que han sido víctimas

³⁸ INREDH, *supra* nota 22

³⁹ Entrevista de IDMC con Mauricio Gallardo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Quito, 18 de marzo de 2009.

repetidamente a lo largo de la historia a manos de grupos armados que compiten por el control de sus territorios. Durante la más reciente masacre, el 26 de agosto de 2009, 12 Awás fueron asesinados mientras dormían en sus hogares, y varios centenares de miembros de este grupo tuvieron que desplazarse por temor a nuevos ataques. Con esta última masacre, ya son 38 los Awás que han sido asesinados este año durante ataques organizados.⁴⁰

IV. Respuesta nacional e internacional

a) Política Nacional

Tras el ataque del 1 de marzo de 2008, el Gobierno de Correa modificó su retórica y su tono con relación a Colombia: rompió relaciones con Colombia, expulsando a su Embajador en Quito, y a continuación cumplió con su amenaza de interponer una demanda ante la Corte Internacional de Justicia por las fumigaciones aéreas.⁴¹ No obstante, el incidente de 2008 también tuvo el efecto paralelo de que la región pasara a ocupar, de una buena vez, un lugar significativo en la agenda política de Quito. Ello, a su vez, ha tenido un cierto impacto sobre la situación de la población en las provincias del norte y de los solicitantes de asilo colombianos en varios sentidos.

Después de marzo de 2008, Quito modificó su política de seguridad en las regiones fronterizas para abordar el problema de los grupos ilegales armados. Así, se aumentó la financiación y la presencia de las tropas y se adquirieron nuevos aviones y helicópteros para ser destinados a la región de la frontera.⁴² Igualmente, se adoptó la prohibición de portar armas.⁴³

El impacto de la nueva política de seguridad sobre el disfrute de los derechos humanos tanto por parte de la población local como de los refugiados colombianos ha sido ambiguo. Por un lado, no se puede negar la necesidad de una presencia militar para frenar los crímenes y abusos de los grupos ilegales armados en el área. Por ejemplo, en la zona de Palma Real en Esmeraldas, el contingente militar ha servido para disuadir abusos por parte de los paramilitares, mejorando por tanto la seguridad de la población.⁴⁴

Por otro lado, sin embargo, la presencia de tropas también trae consigo instancias de acoso y violaciones de derechos humanos. En efecto, los habitantes de la zona tienen sentimientos encontrados respecto al aumento de la presencia militar: hasta un cierto punto se sienten protegidos con su presencia, pero también se quejan del acoso de los

⁴⁰ Organización Nacional Indígena de Colombia, 'A raíz de la masacre del pasado 26 de agosto se desplazan masivamente comunidades Awá,' 8 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.onic.org.co/actualidad.shtml?x=36236> (consultado por última vez el 29 de septiembre de 2009).

⁴¹ César Montúfar, "Rafael Correa's Political Project", (*El proyecto político de Rafael Correa*, disponible en inglés), Andean Working Paper, Inter-American Dialogue.

⁴² El Comercio, *supra* nota 21

⁴³ El Comercio, "Hoy empiezan los controles de armas", 9 de marzo de 2009.

⁴⁴ Entrevista de IDMC con Mauricio Gallardo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Quito, 18 de marzo de 2009.

militares.⁴⁵ Parece ser que éstos dan por hecho que la población local coopera con las FARC, considerándola sospechosa *a priori* y utilizando dichas sospechas como justificación para efectuar registros en los hogares y llevar a cabo detenciones en caso de que no se pueda presentar documentación,⁴⁶ algo similar a lo que ejército colombiano viene haciendo desde hace años en Colombia. Igualmente, la instalación de puntos de control migratorio por parte de militares a lo largo de la frontera en lugar de instalaciones policiales resulta problemática.⁴⁷

Junto al fortalecimiento del ámbito de la seguridad, Ecuador lanzó un proceso de “Registro Ampliado”, cuya finalidad era cerrar la brecha entre la población colombiana sin registrar con necesidades de protección internacional y los refugiados oficialmente registrados. El plan comenzó el 24 de marzo de 2009, con el apoyo del ACNUR, con el objetivo de registrar durante una primera fase en 2009 cincuenta mil colombianos con necesidades de protección internacional.⁴⁸ Este programa constituye un excelente primer paso para brindar protección a los solicitantes de asilo colombianos y ha proporcionado a Ecuador un gran reconocimiento internacional, incluido por parte de la Organización de Estados Americanos.⁴⁹

La vigencia de un decreto que exige la presentación del pasado judicial a todos los colombianos que ingresen al país ha sido un contratiempo en la situación de los solicitantes de asilo. El decreto, inicialmente adoptado en 2004, fue revocado en junio de 2008 para ser reinstaurado tan solo unos meses después. Además de ser inconstitucional—según el art. 11 de la nueva Constitución, nadie podrá ser discriminado por razones de pasado judicial⁵⁰—es prácticamente de imposible cumplimiento por parte de muchos refugiados colombianos que llegan al país tras haberse visto obligados a abandonar Colombia de manera repentina y sin la posibilidad de esperar a que concluya el procedimiento administrativo requerido para obtener el pasado judicial.

El Plan Ecuador

El pasado año también ha sido testigo de esfuerzos renovados para relanzar el Plan Ecuador. Dicho Plan, un programa *ad hoc* de asistencia y desarrollo, fue adoptado en agosto de 2007 mediante Decreto Presidencial como una “alternativa para la paz y el desarrollo humano y sostenible en la Frontera Norte, en respuesta a los efectos del Plan Colombia”⁵¹ y está dirigido a las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura y Orellana. El Plan incluye componentes relativos a la

⁴⁵ Se han registrado numerosas quejas sobre abusos por parte de militares ecuatorianos. En un caso, un grupo de gente quería regresar a su tierra a trabajar, pero el ejército les frenó, les propinó una paliza y confiscó su moto-sierra. Entrevista de IDMC *supra* nota 16.

⁴⁶ Entrevista de IDMC con Paco Chuji, líder indígena Kicwha, Lago Agrio, 23 de marzo de 2009.

⁴⁷ Entrevista de IDMC con la Subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 26 de marzo de 2009.

⁴⁸ Diario Hoy, ‘Campaña de Registro Ampliado de Refugio,’ 23 de marzo de 2009.

⁴⁹

Ver <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=179215&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>.

⁵⁰ El Comisionado Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo ha emitido un informe al respecto. Entrevista de IDMC *supra* nota 13

⁵¹ Seguridad y Plan Ecuador, Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gobierno del Ecuador, 2008.

construcción de la paz y humanitarios, y adopta un enfoque de seguridad humana—de conformidad con el Art. 393 de la recién adoptada Constitución—para abordar la situación en las provincias del norte de Ecuador. El Plan pretende ser una herramienta conceptual y de coordinación entre los diferentes ministerios y las agencias del Gobierno ecuatoriano, así como entre los niveles nacional y local.

Tras su adopción, el Plan no ha logrado despegar por completo por varios motivos. Los años siguientes a la adopción del Plan han estado marcados por una fuerte rotación de funcionarios gubernamentales y un gobierno enteramente centrado en el proceso político que condujo a la Asamblea Nacional Constituyente. El Plan, por tanto, carecía de un liderazgo y compromiso estables y no ha logrado movilizar a los diferentes ministerios, agencias y autoridades locales para establecer una presencia en las provincias del norte del país y brindar allí sus servicios. Otro desafío ha sido la falta de financiación durante la fase inicial del Plan.

En la actualidad, persisten las expectativas relativas al desarrollo del Plan de cara al futuro, ya que constituye un paso importante para abordar la compleja situación en la región fronteriza. El éxito de este Plan es clave para lograr una atención efectiva para los refugiados y solicitantes de asilo colombianos, así como la población local. Por tanto, es fundamental que durante los meses y años venideros se mantenga el objetivo de asegurar la efectiva implementación del Plan Ecuador.

b) Respuesta Internacional

La situación actual en las provincias del norte de Ecuador, descrita en las Secciones II y III, requiere una respuesta que combine iniciativas relacionadas con la prevención de conflictos (tanto a nivel operacional como estructural), la construcción de la paz y la asistencia humanitaria. La presencia del sistema de Naciones Unidas en la frontera tiene como objetivo una respuesta combinada de prevención, construcción de la paz y respuesta humanitaria. Con este fin, se ha establecido un Grupo de Trabajo Temático para la Frontera Norte, cuya finalidad primordial es mejorar la coordinación entre la labor humanitaria y de desarrollo que llevan a cabo las 12 agencias presentes en Ecuador. Las ONGs internacionales, incluido el Consejo Noruego para Refugiados, han sido invitadas a participar en este foro de coordinación.

El ACNUR estableció una oficina en Quito en el año 2000 y, más adelante en ese mismo año, otra en Lago Agrio, Sucumbíos. Desde entonces, el ACNUR ha brindado asistencia humanitaria sobre el terreno a la población con necesidades de protección internacional. En 2008, la operación del ACNUR en Ecuador contaba con un presupuesto de USD 4.874.506, que ha ido aumentando progresivamente un millón por año desde 2004.⁵² El PMA trabaja en colaboración con el ACNUR en el ámbito del suministro de alimentos. UNICEF, con la financiación de Japón y en colaboración con el ACNUR, implementa un programa de protección para la población afectada por el conflicto colombiano. UNOCHA prácticamente no tiene capacidad operativa, con muy poco personal asignado únicamente a Quito.

⁵² ‘Datos básicos sobre la operación del ACNUR en Ecuador,’ disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf> (última consulta realizada el 29 de abril de 2009)

En la actualidad, el ACNUR, además de apoyar el proceso de Registro Ampliado, facilita el acceso a servicios básicos de educación y salud, concretamente mediante el suministro de material educativo y el mantenimiento de una “clínica flotante” que atiende a las comunidades establecidas a lo largo de los ríos Putumayo y San Miguel.⁵³ El CICR no tiene representación permanente en el Ecuador y funciona a través de la Cruz Roja Ecuatoriana. Las necesidades humanitarias en la actualidad superan la capacidad del ACNUR y otros actores sobre el terreno.

Otros agentes que brindan asistencia humanitaria en las provincias fronterizas en coordinación con el ACNUR son notablemente la Iglesia Católica, a través de su programa de Acción Social, especialmente en Sucumbíos, y el Comité Pro Refugiados. A través de esta asistencia se brinda importante información y asesoría jurídica a la población recién llegada a la zona. Además, otras ONGs internacionales, como el Servicio Jesuita para los Refugiados, Catholic Relief Services, PCS (Consejería en Proyectos) y el Consejo Noruego para los Refugiados también brindan asistencia. Otras dos agencias, COOPI (Cooperazione Internazionale) y HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society), trabajan como socios implementadores del ACNUR. Por último, la Cruz Roja Ecuatoriana también como agencia implementadora del ACNUR.

Las iniciativas de desarrollo, construcción de la paz y prevención de conflictos que han llevado a cabo diversas agencias de Naciones Unidas han estado orientadas hacia la provisión de servicios sociales; el fortalecimiento del sistema de justicia y de gobierno; y la protección del medioambiente. El PNUD también ha llevado a cabo un programa transversal para vincular la ayuda humanitaria con el desarrollo y los derechos humanos (Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte, PDP-FN) así como el Programa Marco ART Ecuador. Estos programas tienen como objetivo integrar la prevención de conflictos en la programación interagencial, así como promover el acceso a la justicia, las capacidades de gobierno a nivel local y los proyectos de desarrollo local, aunque se podrían beneficiar de una mayor presencia sobre el terreno.

A pesar de estos esfuerzos del sistema de Naciones Unidas y las ONGs, todavía queda mucho por hacer sobre el terreno. Para responder a las necesidades actuales se requiere una mayor presencia humanitaria en la frontera así como apoyar y priorizar los esfuerzos de estas agencias para fortalecer sus programas.

V. Recomendaciones

a) A los países donantes:

- Iniciar y/o mantener el diálogo político con el Gobierno ecuatoriano haciendo hincapié en la implementación del Plan Ecuador, y en actividades conjuntas con las agencias de Naciones Unidas, ONGs internacionales, la sociedad civil y las autoridades locales en la zona fronteriza.
- Mantener y aumentar la financiación del Proceso de Registro Ampliado recientemente iniciado por el gobierno de Ecuador.

⁵³ Marie- Hélène Verney, “Las necesidades desatendidas: refugiados colombianos en Ecuador”. Revista Migraciones Forzadas, Núm. 32, junio 2009

- A través del Gobierno ecuatoriano, las agencias de Naciones Unidas y las ONGs internacionales, mantener y aumentar la financiación de los programas de asistencia humanitaria y protección de los refugiados colombianos que huyen a Ecuador
- Continuar con la financiación de programas paz y de prevención de conflictos a lo largo de la zona fronteriza (PDP-FN, ART y ONGs nacionales e internacionales)
- Financiar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para la promoción de políticas públicas y de prevención y protección de la población afectada en la zona.
- Financiar programas binacionales y transfronterizos; establecer nuevos mecanismos administrativos para la gestión de programas binacionales y transfronterizos.
- Apoyar un enfoque basado en los derechos humanos que haga hincapié en los siguientes segmentos de la población: afro descendientes, pueblos indígenas, mujeres, niñas, niños y jóvenes.

b) Al sistema de Naciones Unidas

- Fortalecer la coordinación interagencial de las agencias de Naciones Unidas que trabajan en el área fronteriza (programas de prevención, asistencia humanitaria y desarrollo).
- Incrementar la asistencia a los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en Ecuador para cerrar las brechas existentes en los programas de ayuda humanitaria.
- Fortalecer el rol de protección el ACNUR en Ecuador.
- Aumentar la coordinación de Naciones Unidas con las ONGs internacionales presentes en la zona fronteriza para que unan sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de las autoridades locales en esa área.
- Apoyar los esfuerzos del Gobierno de Ecuador para la implementación y coordinación del Plan Ecuador a través de programas para el fortalecimiento de las instituciones estatales y de las capacidades de las autoridades locales en la zona fronteriza.
- Fortalecer la capacidad institucional de la Defensoría de los Habitantes para el monitoreo de la zona fronteriza y la atención a la población afectada (solicitantes de asilo, refugiados y personas desplazadas).
- Evaluar y documentar la existencia y las condiciones actuales de los desplazados internos ecuatorianos para determinar la necesidad de una respuesta específica.
- Aumentar el apoyo a los programas dirigidos por el PNUD (ART y PDP-FN) para que logren un mayor impacto sobre el terreno.

c) Al Gobierno ecuatoriano

- Incrementar los esfuerzos para la implementación de la estrategia del Plan Ecuador y las políticas públicas a nivel local aumentando la participación de la población local, las organizaciones nacionales y las ONGs internacionales que trabajan en la zona fronteriza.
- Asegurar que el recién iniciado Proceso de Registro Ampliado para cerrar la gran brecha entre los solicitantes de asilo y los refugiados registrados no se disuelva tras la primera fase y agilizar el procedimiento ordinario de Determinación del Estatuto de Refugiado bajo la Convención de 1951.

- Incluir a las ONGs nacionales e internacionales en la implementación del Proceso de Registro Ampliado de manera que se garantice un proceso participativo.
- Implementar campañas contra la xenofobia y a favor de la integración a través de organizaciones de la sociedad civil como las ONGs nacionales e internacionales, la Iglesia, las escuelas y asociaciones comunitarias.
- Mejorar la información demográfica sobre la región fronteriza a través de un censo actualizado de la población en esta zona.
- Revocar definitivamente el decreto que requiere el pasado judicial a los ciudadanos colombianos.
- Difundir información sobre los derechos, beneficios y obligaciones de los solicitantes de asilo y refugiados a través de los canales existentes.
- Iniciar un ejercicio de caracterización de la población (*profiling*) para determinar el número de desplazados internos, sus necesidades y las modalidades de desplazamiento. Con este fin, utilizar las directrices y puntos de referencia a nivel internacional, como las directrices para la caracterización de población desplazada de OCHA-IDMC “*Guidance on Profiling Internally Displaced Persons*”.
- Desarrollar la legislación nacional para la protección de los desplazados internos sobre la base del derecho internacional, como requieren los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

El Observatorio del Desplazamiento Interno

El Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC), creado por el Consejo Noruego para Refugiados, fue encargado en 1998 con establecer una base de datos sobre el desplazamiento interno a nivel global por el Comité Permanente Entre Organismos de Naciones Unidas (IASC).

Desde entonces y desde su sede en Ginebra, el IDMC se ha convertido en el principal organismo internacional de monitoreo de los desplazamientos internos generados por conflictos o violaciones de derechos humanos en más de 50 países.

El IDMC se ocupa de las siguientes actividades:

- monitorear los desplazamientos internos en el mundo y mantener una base de datos electrónica;
- incidir a favor de los derechos humanos de los desplazados internos y hacer oír sus voces;
- llevar a cabo actividades de formación sobre la protección de los desplazados internos;
- aumentar la visibilidad y el conocimiento sobre los desplazamientos internos.

Contacto con la prensa:

Kate Halff

Head of IDMC

Tel.: +41 (0)22 799 07 03

Email: kate.halff@nrc.ch

Sebastián Albuja

Country Analyst

Tel.: +41 22 799 07 08

Email: sebastian.albuja@nrc.ch

IDMC

Norwegian Refugee Council

Chemin de Balexert 7-9

1219 Geneva, Switzerland

www.internal-displacement.org

Tel: +41 22 799 0700

Fax: +41 22 799 0701

