

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA.  
EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y SU INCIDENCIA EN LAS  
ESTRATEGIAS DESTINADAS A LOS REFUGIADOS EN ECUADOR.**

AUTOR: EDGAR DARIO CASTILLO MORALES

2012

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA.  
EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y SU INCIDENCIA EN LAS  
ESTRATEGIAS DESTINADAS A LOS REFUGIADOS EN ECUADOR.**

AUTOR: EDGAR DARIO CASTILLO MORALES

DIRECTOR DE TESIS: Dr. ROBERTO MIRANDA

2012

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanos, que a pesar de la distancia, han sido un constante apoyo en mi vida.

A Lida Maritza, mi esposa, por su compañía, apoyo, paciencia y consideración, además de ser mi fortaleza en los momentos difíciles.

Al Doctor Roberto Miranda, por sus aportes e indicaciones no solo como director de tesis, sino en todo el proceso de formación en la Maestría.

A los directivos, docentes y personal administrativo del IRI, por su ayuda y orientación durante todo este tiempo.

## INDICE

INTRODUCCION.....	8
CAPITULO 1. LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR.....	13
1.1. VERTIENTES DOCTRINALES DE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.....	14
1.2. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES REFERENTES AL DERECHO DE LOS REFUGIADOS.....	15
1.3. ¿QUIEN ES UN REFUGIADO?.....	17
1.3.1. DEFINICION DE REFUGIADO.....	17
1.3.2. OBJETO DE LA PROTECCION.....	19
1.3.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS.....	22
1.4. A QUIEN CORRESPONDE Y EN QUE CONSISTE LA ESTRATEGIA DE LA PROTECCION AL REFUGIADO.....	23
1.4.1. PREVENCION. ....	24
1.4.2. PROTECCION. ....	26
1.4.3. SOLUCION. ....	27
1.5. PROCEDIMIENTO DE LA PROTECCION.....	28
1.5.1. ETAPA DE INSTRUCCIÓN.....	29
1.5.2. ETAPA DE DECISIÓN.....	31
1.5.3. ETAPA DE SOLUCION.....	32
1.5.3.1. Repatriación o retorno voluntario.....	32
1.5.3.2. Integración.....	34
1.5.3.3. Reasentamiento.....	36
1.6. LA NO ACEPTACION DEL REFUGIO.....	37
1.6.1. RECHAZO.....	37
1.6.2. CESACION.....	38
1.6.3. EXCLUSION. ....	40
1.7. LA PROBLEMÁTICA COLOMBIANA. ANALISIS Y ESTADISTICAS.....	41
1.7.1. LAS CIFRAS MUNDIALES DE REFUGIADOS. ....	41
1.7.2. LAS CIFRAS DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS.....	42

CAPITULO 2. POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN ECUADOR. ....	47
2.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN. ....	47
2.1.1. SITUACIÓN POLÍTICA ECUATORIANA EN EL PERIODO ANALIZADO. .....	47
2.1.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA. ....	49
2.1.3. LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL DE ECUADOR.....	52
2.2. POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN EL ESTADO ECUATORIANO.....	53
2.2.1. LEGISLACIÓN ECUATORIANA FRENTE A LAS MIGRACIONES Y LOS REFUGIADOS. ....	56
2.2.2. APLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE ACNUR A LOS REFUGIADOS EN ECUADOR. ....	59
CAPITULO 3. LA POLITICA EXTERIOR Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.....	64
3.1. POLITICA EXTERIOR. ....	64
3.1.1. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR. ....	66
a) Seguridad nacional.....	68
b) Intereses económicos. ....	69
3.1.2. PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO.....	70
a) Origen. ....	72
b) Diseño. ....	72
c) Gestión. ....	73
d) Evaluación. ....	74
3.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES. ....	74
3.2.1. ¿QUÉ ES EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES? .....	75
3.2.2. VARIABLES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR. ....	77
a) Factores externos.....	77
b) Factores internos. ....	77
c) Variables del proceso de toma de decisiones. ....	78
3.2.3. MODELOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES. ....	79
3.2.3.1. Modelo de actor racional o clásico (Modelo I). ....	79
3.2.3.2. Modelo de proceso organizacional (Modelo II). ....	81

3.2.3.3. Modelo político gubernamental (Modelo III). .....	84
3.2.4. ¿CUAL ES LA UTILIDAD DE LOS MODELOS? .....	86
3.3. PROCESO DE ELECCION DE LA DECISION. ....	88
a) Decisión racional.....	88
b) Carácter subjetivo de la elección racional. ....	89
c) Carácter objetivo de la elección racional. ....	89
3.4. APLICACIÓN DE LA DECISION. ....	90
a) Modelo contingente (Presidencial). ....	91
b) Modelo estructuralista (Congreso). ....	91
CAPITULO 4. LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN RELACION A LOS REFUGIADOS DEL PAIS EN ECUADOR.....	93
4.1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN COLOMBIA.....	94
4.2. VARIABLES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES. .....	95
a) La Presidencia de la República. ....	96
b) La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. ....	97
c) El Ministerio de Relaciones Exteriores. ....	98
d) El Estamento Militar. ....	99
e) El Ministerio de Defensa. ....	100
f) El Poder Legislativo. ....	101
g) Las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia. .....	101
h) La Corte Constitucional. ....	103
i) Clase dirigente. ....	104
j) Las relaciones del Gobierno Colombiano con Estados Unidos y Ecuador.....	104
k) La relación colombiana con los organismos internacionales: vínculo con el ACNUR. .....	106
4.3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA INFLUENCIA DE LAS VARIABLES EN EL CASO COLOMBIANO. ....	107
4.3.1. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y PERSONALIZADA.....	108
4.3.2. MINIMA INTERVENCION DE OTROS ACTORES.....	110
4.3.3. CARENCIA DE UNA POLITICA INTERNACIONAL DE ESTADO.....	111
4.4. POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN EL ESTADO COLOMBIANO.....	116

4.4.1. MIGRACIÓN DE COLOMBIANOS EN GENERAL.....	117
4.4.1.1. Programa “Colombia para todos”.....	117
4.4.1.2. Programa “Colombia Nos Une”.....	118
4.4.2. REFUGIADOS COLOMBIANOS.....	119
4.4.3. DESARROLLO DE POLITICAS BILATERALES.....	121
4.5. ¿COMO INFLUYE LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN ECUADOR? .....	122
5. CONCLUSIONES.....	133
6. BIBLIOGRAFIA.....	136
TABLAS Y ANEXOS	
Tabla N° 1. CIFRAS GENERALES DE REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR, AÑOS 1999 A 2009.....	44
Tabla N° 2. CIFRAS DE REFUGIADOS COLOMBIANOS EN LOS PAISES FRONTERIZOS, AÑOS 1999 A 2009.....	45
Grafico N° 1. PARÁMETROS GENERALES DEL PROCESO DE PROTECCIÓN AL REFUGIADO.....	148
Grafico N° 2. DIAGRAMA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR.....	149
Tabla N° 3. SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS COLOMBIANOS EN ECUADOR, 1999-2010.....	150
Tabla N° 4. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL CONGRESO COLOMBIANO RELACIONADOS CON POLITICA EXTERIOR Y CONFLICTO.....	151

## INTRODUCCION

Las migraciones han sido un proceso constante en el desarrollo de la humanidad, y estas han tenido diversos orígenes, no solo como un proceso de desarraigo y marginación tal como son consideradas actualmente, sino que han sido ocasionadas por decisiones voluntarias de diversos grupos a través de la historia o condicionadas por la escasez y búsqueda de recursos naturales, por lo cual podemos establecer que las variables sociales y económicas han sido importantes para su desarrollo.

La población refugiada entendida como una de las formas de migración es un hecho innegable en nuestra región, donde los diferentes países actúan ya sea como receptores o emisores de este grupo, y en muchos casos ambas a la vez. Las cifras de refugiados que presenta la ACNUR y las estadísticas oficiales de Colombia y Ecuador nos hacen considerar que es un problema al cual no se le ha dado una respuesta de forma contundente y/o eficaz por parte de los gobiernos.

Debido a los problemas fronterizos que surgen por el paso de los refugiados colombianos a Ecuador, esta nación ha debido desarrollar políticas internas de ayuda al refugiado, lo que implica la toma de decisiones políticas que cumplan los requerimientos de la comunidad internacional para salvaguardar los derechos de esta población, las cuales también se ven reflejadas en su política exterior; igualmente se debe realizar el análisis del proceso de toma de decisiones que debe desarrollar Colombia para afrontar la movilización de sus ciudadanos hacia las fronteras.

Por ello, en el presente trabajo entendemos que para enfrenar el problema de las migraciones internacionales forzadas se deben elaborar y desarrollar políticas claras, pero estas se encuentran sujetas a dos factores: el proceso de toma de decisiones, y la definición

del interés nacional. Para esto hay que establecer cómo se desarrollan los procesos de toma de decisiones, y como estos al hacer parte del proceso de elaboración de políticas, sobre todo en el contexto exterior, deben basarse en un mínimo de consensos internos, aglutinados en el interés nacional de cada país.

Posteriormente analizaremos el concepto de refugiado, las garantías que se brindan a esta población de acuerdo a las convenciones internacionales, y como se desarrolla el proceso de solicitud de protección, aceptación o rechazo del mismo en Ecuador para los ciudadanos Colombianos, junto con las cifras de migrantes en esta frontera.

Es por esto, que en el desarrollo de este estudio debemos analizar si la toma de decisiones, la elaboración de políticas, los refugiados, los intereses del estado, los intereses del gobierno y el interés nacional, son conceptos aislados y abstractos en el contexto académico de las relaciones internacionales, o si hacen parte de una estructura que permite articular estas definiciones con los procesos reales de adopción de políticas, todas estas determinadas por la tradición de los países y sobre todo, por el carácter y los intereses políticos de sus presidentes.

Adicionalmente debemos definir cual de los tres modelos de toma de decisiones elaborados por Allison, es el que se utiliza en el gobierno Colombiano para tal fin, y como se caracteriza ya que este nos permitirá establecer cuales son los factores de poder que inciden dentro del gobierno y que deben ser tenidos en cuenta para poder entender porque este problema social ha llegado a ser un factor de importancia en la agenda regional.

Al finalizar este trabajo, analizaremos si el modelo de toma de decisiones de Colombia, condiciona el desarrollo de la política exterior de Ecuador, y en especial sus políticas internas sobre los refugiados según los acuerdos y convenciones internacionales sobre la materia, con el objeto de entender como las políticas estatales y sus efectos interestatales pueden afectar a la población refugiada.

## **ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS.**

Las migraciones han sido un proceso constante en el desarrollo de la humanidad, y estas han tenido diversos orígenes, no solo como un proceso de desarraigo y marginación tal como son consideradas actualmente, sino que han sido ocasionadas por decisiones voluntarias de diversos grupos a través de la historia o condicionadas por la escasez y búsqueda de recursos naturales, por lo cual podemos establecer que las variables sociales y económicas han sido importantes para su desarrollo.

La migración se entiende hoy en día como el cambio de domicilio habitual de un grupo de personas, asociada a problemas de carácter cultural, racial, político y económico en su lugar de origen, los que los motiva a desprenderse de sus bienes materiales y emocionales. Estos migrantes son definidos como los desplazados, si el cambio de domicilio es dentro de su propio país; o los refugiados, si adquiere esta movilización características internacionales, al cruzar las fronteras.

Siendo los refugiados un actor internacional, se han constituido en un innegable promotor de la política exterior de los diferentes países afectados por esta situación, no solo para la búsqueda de una solución al problema del refugio y el desarraigo, sino también por la presión de la comunidad internacional para la adopción de políticas claras, objetivas y eficaces por parte de los países receptores y sobre todo de los emisores.

La población refugiada es un hecho innegable en nuestra región, donde los diferentes países actúan ya sea como receptores o emisores, y en muchos casos ambas a la vez. Las cifras de refugiados que presenta la ACNUR y las estadísticas oficiales de Colombia y Ecuador nos hacen considerar que es un problema al cual no se le ha dado una respuesta de forma contundente y/o eficaz por parte de los gobiernos.

Frente a este fenómeno es pertinente preguntarnos, cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones dentro del gobierno Colombiano; si la política exterior colombiana frente a los refugiados condiciona la toma de decisiones de sus países limítrofes, en este caso de Ecuador; y como es vista la interacción de los procesos de refugio, las políticas internas y externas asumidas para enfrentar la situación en el área comprendida por estos dos países.

Por ello debemos ser claros al decir que la toma de decisiones, la elaboración de políticas, los refugiados, los intereses del estado, los intereses del gobierno y el interés nacional, no son conceptos aislados y abstractos en el contexto académico de las relaciones internacionales, sino que todos hacen parte de una estructura que permite articular estas definiciones con los procesos reales de adopción de políticas, todas estas determinadas por la tradición de los países y sobre todo de sus presidentes.

Los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas en Colombia tienen un sello eminentemente presidencialista, adscrito al modelo clásico, haciendo de este un proceso contingente, el cual deja a un lado al Congreso como fuente estructural de estas políticas.

Para el desarrollo de este trabajo debemos hacer unas precisiones conceptuales sobre algunos de los términos que se utilizan y sirven de eje para el desarrollo del mismo. Estas definiciones son de valor en dos líneas específicamente: ya que nos permitirán establecer cuáles son los parámetros sobre los cuales se trabajara, y nos ayudaran a delimitar el tema para evitar divagaciones conceptuales que impidan su comprensión.

En el caso colombiano es relevante determinar cual de los tres modelos para investigar las decisiones de política exterior de Graham Allison es el empleado por sus dirigentes, ya sea este el modelo clásico o del actor racional, donde se analiza la forma en la cual la persona que toma la decisión lo hace a través de procesos racionales, identificando al sujeto con el gobierno nacional; el modelo de proceso organizacional, donde el proceso de toma de decisiones es tomado y/o influenciado por diversos individuos o grupos dentro de la organización estatal, desde el punto de vista de las relaciones intra-nacionales; o el modelo de política burocrática, donde la política exterior es el resultado de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional.

El desarrollo de este trabajo se realizara en dos países Colombia y Ecuador, teniendo en cuenta el periodo comprendido entre el año 1998 con la asunción presidencial en Colombia de Andrés Pastrana Arango y en Ecuador de Jamil Mahuad Witt, hasta el año 2010 con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos Colombiano y

Ecuatoriano, teniendo en cuenta como punto importante de inflexión el año 2008 con la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países.

Para ello debemos analizar a cada nación en particular, y las políticas que sobre el tema de los refugiados ha desarrollado cada país, teniendo en cuenta que ellos, deben estar integrados en la política general de migraciones de cada uno.

Para el desarrollo de este trabajo debemos tener en cuenta algunas variables que podemos reunir bajo dos grandes grupos, las variables internas y externas.

En las variables internas encontramos aquellos factores políticos, burocráticos, diplomáticos y culturales que dentro del Estado Colombiano influyen en el proceso de elaboración de políticas específicamente en las de política y estrategia exterior.

Las variables externas se tendrán en cuenta aquellos actores internacionales que de una u otra manera intentan influenciar en los procesos de toma de decisiones.

## **CAPITULO 1.**

### **LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR.**

Para entender el fenómeno de los migrantes, desplazados y refugiados debemos empezar por establecer las diferencias y similitudes entre ellos.

Los refugiados son una clase de migrantes, sobre los cuales ha existido una confusión doctrinal y legislativa sobre quiénes son y cuáles son sus ámbitos de protección. Para ello vamos a utilizar el concepto desarraigados para designar a todas las personas que huyen por culpa de las persecuciones y de la guerra, los que sufren el desplazamiento forzoso a causa de la degradación ambiental y los que se ven obligadas a buscar su subsistencia en una ciudad o en el extranjero porque no logran sobrevivir en su entorno.

Los desarraigados dan cuenta del sufrimiento del abandono del hogar, a veces con separación o desagregación familiar, de la pérdida de bienes personales, de arbitrariedades y humillaciones por la autoridades de su país o de los países que los “acogen”, la pérdida del hogar y de la cotidianidad, de la profesión y del sentimiento de utilidad a los demás, y la pérdida del idioma materno (CANÇADO, 2000: 9 a 11).

Este concepto de desarraigados, contempla a todos aquellos que en el contexto internacional son llamados refugiados, desplazados internos, solicitantes de asilo, migrantes económicos, y reasentados.

En nuestro caso analizaremos la situación de los refugiados, los desarraigados que han tenido que abandonar su hogar, cruzando las fronteras internacionales con el fin de salvar su vida y seguridad, junto con la de sus familias, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

### **1.1. VERTIENTES DOCTRINALES DE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.**

La protección internacional del refugiado, en la doctrina clásica del Derecho Internacional, sostenía la existencia de tres fuentes diferentes de protección: los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario; las cuales si bien tienen diferencias en el origen histórico de cada una, también presentan diferencias sustantivas y procesales en la forma de brindar y garantizar la protección, ya que únicamente dos de ellas mencionan específicamente en el cuidado del refugiado y el restablecimiento de las víctimas de los conflictos armados (Irigoin, 1996: 3; y ACNUR Memoria coloquio internacional, 1995: 79).

Recientemente se habla doctrinalmente de la interacción de cada una de estas vertientes, lo cual genera la complementariedad de las mismas, basada en el ámbito personal de la aplicación de cada una. Por ejemplo, la protección se complementa cuando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce el derecho de petición individual, es decir, la titularidad de los individuos para solicitar el refugio, el cual no se consagra en el Derecho Internacional de los Refugiados, o en el Derecho Internacional Humanitario, permitiendo que operen de manera simultánea órganos de cada uno de los sistemas de protección.

Esta interacción busca, en definitiva, la protección del ser humano en todas las circunstancias. En el caso de los refugiados, esta protección se da a partir de la identificación de las situaciones que lo originan (la violación a los derechos humanos por medio de la violencia, la agresión o los conflictos generalizados), durante todo el proceso de asilo o refugio (desde el momento de la solicitud hasta su otorgamiento), y en la fase final, cuando se dan soluciones duraderas.

Así, al refugiado se le protege específicamente con el Derecho de los Refugiados, pero sin olvidar que como ser humano siempre está amparado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando la protección, y el restablecimiento de sus derechos en su condición de víctimas de la violencia, tanto en su país de origen, como en el de acogida. Tal es así que el ACNUR reconoce la “relación

directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de la protección” y reclamó que los Estados “debían seguir guiándose por la legislación internacional existente y por los principios y prácticas humanitarios teniendo presente el aspecto moral del acto de proporcionar protección a los refugiados”, además de reconocer “la interrelación existente entre la protección y las soluciones, [para los refugiados] así como la conveniencia de adoptar la prevención, en particular mediante la observancia de los derechos humanos” (COMITÉ ACNUR Conclusiones N° 50, 1988: 1 y 2; N° 56, 1989: 1)

Esta convergencia de fuentes se logro con la consagración de la obligación erga omnes en materia de derechos humanos, a través de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, lo cual obliga tanto a los Estados, como a los organismos internacionales, a los grupos particulares (grupos armados, guerrilleros, etc.) y a las entidades de poder económico al respeto de los mismos.

## **1.2. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES REFERENTES AL DERECHO DE LOS REFUGIADOS.**

Como bien lo señala la Teoría del Derecho Internacional, la fuente de las obligaciones entre los Estados son esencialmente los tratados, por lo tanto los fundamentos de la definición y protección del refugiado se encuentran en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, los cuales se encuentran respaldados como lo vimos anteriormente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución de la Asamblea General de ONU 217A de 1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles Políticos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Resolución de la Asamblea General de ONU 2200<sup>a</sup> de 1976), y por el Derecho Internacional Humanitario quien suministra los instrumentos relevantes incluyen las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977.

En el ámbito latinoamericano han surgido durante las últimas décadas declaraciones y coloquios que han ampliado el ámbito de aplicación de la protección, como son el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados de México de 1981, la Declaración

de Cartagena de 1984, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989 y la Declaración de San José de 1994.

Adicionalmente, algunos órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y la OEA, han hecho pronunciamientos respecto al tema de los refugiados. En el caso de la Secretaría General de la OEA, la mayoría de resoluciones han ratificado su interés en el tema después de la celebración de los coloquios y declaraciones mencionadas, aunque solo a partir de 1982 presentaron resoluciones independientes como la 838 de 1986, mencionando el principio de no devolución como una necesidad de carácter humanitario, y la resolución 981 de 1987 donde reconoce el derecho al retorno y la protección internacional. La OEA solo hasta 1989 promueve una conferencia sobre refugiados emitiendo la declaración y el plan de acción que dio origen al CIREFCA. Si bien es cierto que el aporte de la Organización Americana no ha sido amplio respecto al tema de los refugiados, es innegable que con el reconocimiento de las demás declaraciones, les otorga el sustento político necesario para hacerlas de aplicación efectiva en el ámbito americano.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha tenido pronunciamientos anteriores a los de la Asamblea de la OEA, ya que en 1965 había preparado un informe sobre refugiados políticos en América Latina, reiterando en sus informes a la Asamblea General de 1981 y 1982, recomendaciones sobre el tema de los refugiados y reclama que desde 1965 hasta 1982, la OEA no acató ninguna de sus recomendaciones, lo que generó que desde ese año la Organización iniciara con la promulgación de resoluciones sobre el tema. Adicionalmente esta Comisión ha admitido denuncias en contra de Estados Americanos por el incumplimiento o violación de los preceptos internacionales a favor de los refugiados en desarrollo del mandato de proteger los derechos humanos.

En el año 2004 se celebró la Declaración y el Plan de Acción de México para “Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, con el fin de conmemorar los 20 años de la Declaración de Cartagena y en él se redefinieron y aclararon los conceptos de ayuda a los refugiados, reconociendo los avances que en este tema se han dado en Latinoamérica.

La importancia de este plan radica en la transformación que hizo de la atención humanitaria para refugiados, ya que permitió que los gobiernos adoptaran marcos normativos acordes a

los acuerdos internacionales, generando formas de ayuda humanitaria que benefician tanto a refugiados como a las comunidades receptoras.

Este Plan de Acción de México pone en relevancia dos conceptos básicos en el tratamiento de los refugiados: la solidaridad y la responsabilidad internacional; además de solicitar que se fortalecieran los programas de atención humanitaria y social, dando énfasis a enfoques territoriales y no poblacionales, con el fin de no crear diferencias entre los pobladores de las zonas de recepción y los refugiados que llegaban a estos lugares.

### **1.3. ¿QUIEN ES UN REFUGIADO?**

Como punto de partida, debemos definir quien es un refugiado, para luego establecer cómo se desarrolla el procedimiento para concederle este carácter, indicando además cuales son los requisitos de forma y procesales, para la declaración de tal status.

#### **1.3.1. DEFINICION DE REFUGIADO**

Para el presente trabajo se considera refugiado a la persona que, como resultado de y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a 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 tal 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; o a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; o a cualquier persona que, debido a agresión externa, ocupación, dominio extranjero o eventos que perturben seriamente el orden público en parte o en todo su país de origen o nacionalidad, está obligado a dejar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad.

La definición de refugiado que acabamos de expresar si bien es extensa y compleja, surge de la integración de los conceptos enunciados en el artículo 1° de la Convención de 1951, el artículo 1° de la Convención de la Organización para la Unidad Africana denominada “Rigiendo los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en África” de 1969, y en la conclusión 3° de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados del año 1984.

Esta complementación normativa es necesaria por cuanto la definición de refugiado de la Convención de 1951 quedó limitada en el tiempo a las diversas causas del problema relacionadas con las Guerras Mundiales y los conflictos de comienzo del siglo XX, a pesar que el Protocolo de 1967 tratara de darle un marco más amplio al modificar su texto suprimiendo las limitaciones temporarias que presento el Protocolo.

Los nuevos fenómenos de migración, desplazamiento y refugio originados en la descolonización de la década de 1960, la post Guerra Fría durante las décadas de los años ochenta y noventa, junto con las crisis humanitarias de las últimas tres décadas, deben tenerse en cuenta para la definición de refugiado, por cuanto se superó el ámbito para el cual fue constituido el ACNUR y el derecho de los refugiados en 1950.

Por lo anterior, la Declaración de Cartagena da un marco al tema de los refugiados dentro del universo de los Derechos Humanos, integrando la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando en sus artículos 22 a 25 habla de los Derechos Humanos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y por cuanto la Convención Africana de 1969 incluye el elemento de la agresión externa, ocupación o dominio extranjero, como causa del refugio, y no solo los factores internos del país expulsor.

Es necesario aclarar que la definición ampliada sobre los refugiados que se ha establecido contiene como elemento esencial “la violación masiva de derechos humanos”, pero la ambigüedad de este concepto hace que deba aclararse con el párrafo 34 del documento de CIREFCA, donde se entiende cumplida esta violación masiva, “cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes. (CIREFCA, 1989: 11).

La evolución de la calificación de refugiado ha sufrido una variación en la forma de considerarlos, pasando de criterios subjetivos a criterios objetivos (Irigoin, 1996: 7), ya que se inicio con las calificaciones de persecución aplicadas a la migración de individuos de la Convención de 1951, las cuales quedaron cortas frente a las movilizaciones en masa, lo que hizo evolucionar el concepto y sobre todo la responsabilidad del Estado frente a los derechos humanos de los flujos masivos de personas, independiente de si son refugiados o desplazados, lo cual nos lleva a estudiar cual es el objeto de la protección.

### **1.3.2. OBJETO DE LA PROTECCION.**

El objeto de la protección claramente es la persona o un conjunto de ellas, el refugiado, pero debe poseer unos atributos, unas características que los identifiquen, las cuales corresponden en su caso a la violación de ciertos derechos y al proceso de protección y de restablecimiento de los mismos.

Por lo anterior, el objeto de estudio va más allá del individuo y se extiende a los derechos y los principios que se deben proteger por el Derecho Internacional.

Así, definimos tres objetos de protección, los cuales son: la persona, el refugiado, como objeto primario; los derechos que le son violados al refugiado; y los principios de protección jurídica que obtiene por el hecho de ser un refugiado.

La definición adoptada en este trabajo para el refugiado, indica que el objeto primario de protección es la persona que, debido a varias causas, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección del mismo, o regresar a él, o que por las mismas causas haya huido o esté obligado a buscar refugio en otro país.

En segundo término, también se debe contemplar como objeto de protección los derechos que son violados con las conductas expulsoras. Es indiscutible que cuando hablamos del desplazamiento, hablamos de la violación de los derechos humanos de los individuos, la cual se entiende “cumplida” cuando se produce la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática (CIREFCA, 1989: 11 y 12), y son los principios y practicas relativas a los derechos humanos los que dan

las reglas a los Estados y las organizaciones internacionales para el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas.

Ahora bien, la protección internacional incluye el tercer objeto de protección, el cual hace referencia a los principios de asegurar la protección jurídica y la aplicación práctica de los mismos para los refugiados. El proceso de movilizar y coordinar el despliegue de los recursos para asegurar su supervivencia, por parte de los organismos internacionales y específicamente del ACNUR a través de los gobiernos, genera la consagración de unos principios básicos que se transforman en derechos de los individuos en esta situación.

Los movimientos migratorios generan en los países receptores una serie de eventos como el aumento del número de casos pendientes, la acumulación de solicitudes, el desarrollo de servicios de acogida y de integración que se ven sobrepasados, y es en todos estos aspectos donde debe evaluarse la aplicación de los derechos básicos de los refugiados comprendidos bajo el principio de no devolución, el de no rechazo en la frontera y el acceso a los procedimientos, para así poder determinar la condición de refugiado, y el permiso de residencia y trabajo en el país de asilo.

Se podría decir que estos no son derechos en sí mismos, sino actos administrativos que debe cumplir el Estado receptor a favor de la persona solo por el hecho de ser refugiados, pero los principios protegidos con los derechos de permanencia y retorno, tienen una vinculación directa con los derechos humanos, específicamente con el de libertad de movimiento y de residencia, y con la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 9° la cual indica que no se puede someter a nadie al exilio voluntario, logrando con ello una gama amplia de protección al derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura y trato degradante, derecho a la privacidad y la vida familiar.

Así los principios que se deben garantizar, se transforman en derechos, y por lo tanto en objeto de estudio, se encuentran reconocidos por la Convención de 1951 en sus artículos 31 a 33 y en las Conclusiones 6, 7, 8 y 30 de la ACNUR (COMITÉ ACNUR Conclusiones N° 6, 1977: 1; N° 7, 1977: 1; N° 8, 1977: 1 y 2; N° 30, 1983: 1 y 2), y son los referentes al ingreso (ya que el no permitir su ingreso equivaldría a un rechazo de la solicitud, y esta determinación solo la puede tomar un funcionario de carácter central del estado receptor, y

no un funcionario de frontera); la estadía (que no es solo del solicitante de refugio sino de su familia, la cual debe ser legal durante todo el proceso de definición de su situación en el país de origen, y la que se garantiza con la expedición de un documento que garantice su situación migratoria); la no expulsión y la no devolución.

Estos últimos principios tienen una regulación especial, debido a que el Principio de no devolución (non-refoulement) está consagrado por las tres vertientes de protección, ya que se hace referencia a él tanto en la Convención sobre Estatuto de los Refugiados de 1951, en su artículo 33; la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, en el artículo 3º; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 22.

No se debe confundir la devolución con la expulsión, por cuanto la expulsión de cualquier persona sea refugiado o no conlleva un procedimiento que debe estar preestablecido y se funda única y exclusivamente en razones de seguridad nacional o de orden público; y la devolución o el derecho a la no devolución es la consagración de la protección al refugiado, indicando que, si bien el país receptor puede determinar quien no es una persona grata en su territorio y decide su salida del mismo, en el caso del refugiado expulsado este no puede ser devuelto al país de origen al existir una amenaza preexistente para su seguridad, lo que hace que deban darse las garantías necesarias para que el refugiado expulsado pueda solicitar refugio en otro país (ACNUR Memoria coloquio internacional, 1995: 214).

Existe un principio no establecido en la Convención o el Estatuto, pero que se considera fundamental y es la protección a la familia, el cual se reconoció como derecho fundamental de los desplazados, a través de un documento de las Naciones Unidas denominado Principios Básicos sobre el Desplazamiento Interno de 1998, el cual en su principio 17 establece el derecho a la unidad familiar.

Este principio contempla que se "... respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos" y que las "familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible", derechos que se han reconocido a los refugiados por la importancia que conlleva para los procesos de retorno efectivo, o de reasentamiento.

Por tanto el derecho a la unidad familiar establece que se deben conceder a los miembros de las familias de los refugiados todas las oportunidades para reunirse, permitiéndoseles salir de su país de origen, para lo cual el ACNUR actuara como coordinador entre los estados, las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales, para concretar este objetivo. Se entiende como miembros de la unidad familiar al menos, al cónyuge y los hijos menores o dependientes de cualquier persona a la cual se hubiera otorgado refugio provisional o asilo permanente (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 1, 1975: 1; N° 9, 1977: 1 y 2; N° 15, 1979: 1; N° 24, 1981: 1 y 2).

### **1.3.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS**

El refugiado tiene la obligación de acatar y respetar las leyes del país de acogida, así como cumplir las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público de acuerdo a lo establecido por la Convención de 1951 en su artículo 2°.

En relación con los derechos de los refugiados, la Convención y el Protocolo establecen tres tipos de trato para los refugiados, como lo relata Francisco Galindo Vélez en la “Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos” publicadas por el ACNUR (ACNUR Colección, 2000: 77):

- “a) El trato más favorable que se brinda a extranjeros, por ejemplo, derecho de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles (artículo 13), derecho de asociación (artículo 15), empleo remunerado (artículo 17), empleo por cuenta propia (artículo 18), ejercicio de profesiones liberales (artículo 19, párrafo 1), derecho a vivienda (artículo 21) y a enseñanza no elemental (artículo 22, párrafo 1).
- b) El trato que se brinda a los extranjeros en general, por ejemplo, exención de reciprocidad (artículo 7, párrafo 1), libertad de circulación (artículo 26), gravámenes fiscales (artículo 29).
- c) El mismo trato que a sus propios nacionales, por ejemplo, libertad de religión (artículo 4), derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14), acceso a los tribunales (artículo 16, párrafo 2), racionamiento (artículo 20), enseñanza elemental (artículo 22, párrafo 1), asistencia pública (artículo 23), legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24).”

#### **1.4. A QUIEN CORRESPONDE Y EN QUE CONSISTE LA ESTRATEGIA DE LA PROTECCION AL REFUGIADO**

La protección internacional de los refugiados corresponde al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, por la Resolución 428 de 1959, la cual indica que sus funciones son las de proporcionar protección a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas, para lo cual cuenta con el apoyo de los gobiernos, lo cual hace que su eficiencia dependa de la cooperación entre los Estados, basada en los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga.

Estos principios de solidaridad internacional y de distribución de las obligaciones tienen como finalidad reducir la carga de los países de acogida, especialmente los que son países en desarrollo, frente al fenómeno de los refugiados, y reconoce que la protección de los derechos humanos no depende de arreglos previos para compartir la obligación y las responsabilidades. El gran flujo de refugiados hace que la búsqueda de soluciones satisfactorias y duraderas se den únicamente con la cooperación internacional, tanto en los procesos de ingreso masivo de refugiados como la prolongada estadía de ellos en un territorio (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 100, 2004: 1 a 3)

La cooperación internacional tiene una amplia gama de manifestaciones, una de ellas es el suministro de asistencia financiera y técnica de emergencia, y cualquier otra forma de apoyo no solo al país donde se encuentran físicamente los refugiados, sino también a las organizaciones humanitarias que les prestan ayuda; asistencia en los procesos de registro y documentación de los refugiados; apoyo de carácter civil y humanitario para la identificación y separación de los combatientes de los refugiados; asistencia financiera y en especie para el apoyo de las poblaciones de refugiados y las comunidades de acogida con el fin de promover la autosuficiencia de los refugiados, y la sustentabilidad de los países de primera acogida; y apoyar la búsqueda y concreción de una solución durable para los refugiados ya sea esta la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 100, 2004: 4 a 6)

Con base en las obligaciones antes mencionadas el ACNUR, desarrolla su función a favor de los refugiados, la cual es replicada por cada estado, a través de una estrategia basada en tres pilares: la prevención, protección y solución. Estos dos últimos elementos de la función

del ACNUR, también hacen parte del proceso de análisis de la solicitud de refugio, como más adelante lo analizaremos.

#### **1.4.1. PREVENCIÓN.**

Esta primera etapa consiste en el desarrollo de un sistema de alerta temprana de conflictos, considerada esta como una intervención previa al surgimiento de los mismos, la que se entiende tendría más probabilidades de éxito que una acción posterior, por cuanto representa costos humanitarios menores, y evitaría tener que afrontar situaciones mucho más complicadas ante un conflicto abierto.

La prevención tiene diferentes elementos, iniciando por la previsión de situaciones que generen flujos de refugiados. El primer paso es determinar y atender la alerta anticipada o temprana, que se centra en problemas no resueltos de diversos orígenes (político, económico, social, religioso, entre otros) que puedan desencadenar en conflictos armados causantes de migraciones. En 1984 el centro de derechos humanos de la ONU sugirió tres elementos para identificar situaciones de prevención: que se afecte un gran número de personas, la alta probabilidad de un movimiento masivo de ellas, y la probabilidad que este movimiento atraviese fronteras.

Generalmente se distinguen dos fases sucesivas en la aplicación de los Sistemas de Alerta Temprana de conflictos. La primera se refiere a la recogida y análisis de datos que permitan identificar un potencial conflicto violento. Si bien no existe un consenso a nivel internacional sobre el tipo de información que es necesario obtener, indicadores como la degradación medioambiental, las condiciones económicas y las tendencias demográficas son tradicionales en la observación de zonas de inestabilidad, a los que suman otros como el movimiento de tropas, la fragmentación de las elites, el trato que reciben grupos vulnerables y minorías, el grado de participación institucional de grupos diversos y el control de los recursos.

En el momento en que la violencia es inminente, las señales más frecuentes son el abuso extendido de los derechos humanos, una represión policial en aumento, el uso propagandístico de los medios de comunicación y la acumulación de armas. A pesar de que

actualmente existe una gran cantidad de información sobre conflictos, aún persisten las dificultades para lograr datos precisos, exhaustivos y basados en un análisis sistemático de la realidad. Por un lado, estas dificultades derivan de los problemas de acceso a determinadas zonas inestables y, por otro, reflejan las insuficiencias de la comunidad internacional en el desarrollo de instrumentos regulados y estandarizados para la recogida y procesamiento de datos.

La segunda fase tiene lugar cuando, una vez obtenida la información sobre los focos potenciales de conflicto, la alerta es transmitida desde los centros especializados de recogida y análisis de datos hacia los agentes de decisión política, instándoles a que tomen la acción necesaria para prevenir la emergencia de los conflictos. Se trata de un proceso de gestión de información por el que aquellos con capacidad decisoria obtienen un conocimiento específico de los principales elementos de desestabilización en una situación dada, y de la forma en que con mayor probabilidad se combinarán para provocar el estallido de la violencia. El objetivo último de la gestión de información, por lo tanto, es facilitar en lo posible la adopción de una acción o respuesta temprana que logre prevenir eficazmente el desarrollo del conflicto violento. Sin embargo, disponer de información relevante no es suficiente para que los agentes de decisión actúen en base a ella ya que se requiere fundamentalmente de voluntad política, así como de la existencia de planes de contingencia constantemente actualizados y adaptados a cada situación específica.

En los casos en que, efectivamente, se supera la distancia entre la alerta anticipada y la respuesta, la acción temprana contempla diversas formas de intervención (militares y no militares) por parte de estados, organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) o mediadores individuales. Entre las respuestas no militares se incluyen el envío de observadores, las misiones de búsqueda y verificación de hechos, la presentación a las partes en conflicto de fórmulas de construcción de confianza, o la aplicación de diversos tipos de sanciones. Por su parte, las medidas militares pueden abarcar desde la formulación de acuerdos para el intercambio constante de información militar hasta el embargo, el despliegue preventivo de tropas y la imposición de zonas de seguridad desmilitarizadas

### **1.4.2. PROTECCION.**

La protección se da con el refugio provisional, una vez ingresa el refugiado al país receptor, y la aplicación del principio de no devolución, además de la vigilancia en el cumplimiento de las reglas sobre el tratamiento de los refugiados, y de los campamentos y asentamientos de ellos, basados en darle el suficiente alcance al derecho de permanecer y al de retornar a su hogar con seguridad.

El ACNUR considero en 1981 unas medidas de protección básicas para los refugiados en gran escala, pero como hemos visto, al protegerse derechos fundamentales, no podemos excluir de estas medidas de protección a ningún solicitante de refugio, por lo tanto estas medidas son aplicables en su totalidad a todos los refugiados, ya sea que el proceso de ingreso y/o solicitud de refugio al país receptor se haga en forma conjunta o individual. (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 22, 1981: 1 a 4)

Estas medidas de protección parten del principio que los solicitantes de refugio se encuentran con inconvenientes para obtener soluciones duraderas, ya que el país de refugio no se compromete a dar asentamiento permanente y solo se considerándose solo un lugar de paso para los refugiados.

La primera medida corresponde a la reiterada obligación de los estados de admitir y no devolver al solicitante, aclarando que si no puede darles admisión permanente debe ofrecer una admisión temporal; también indica que los refugiados que hayan ingresado sin autorización a un país y no tengan definido su solicitud de reconocimiento, no deben ser objeto de discriminación, castigo o tratos desfavorables por su condición, reconociéndoseles los derechos civiles en especial los consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; se deben garantizar sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud, para lo cual la comunidad internacional debe amoldarse, basada en los principios de solidaridad internacional y de distribución de la obligación de apoyo; y preservando la unidad familiar.

El tema de la protección se encuentra íntimamente relacionado con la etapa de instrucción en los procedimientos que deben implementar los estados.

### 1.4.3. SOLUCION.

El ACNUR establece que la solución durable para los refugiados puede tener tres resultados posibles: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Cada uno de estos elementos lo analizaremos dentro del procedimiento de protección, pero se debe hacer referencia a la obligación internacional de todos los países de contribuir con ella.

De acuerdo al artículo primero numeral 3° de la Carta de las Naciones Unidas, todos los estados miembros están en la obligación de colaborar "... en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión", y en consonancia con los artículos 55 y 56, la comunidad internacional se encuentra comprometida a tomar medidas, sea en forma conjunta o separada, para crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para dar solución a los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, basados en el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin hacer algún tipo de distinción en esta búsqueda.

Son estas obligaciones internacionales, las que permiten que se requiera al estado expulsor, como al receptor, y en caso necesario al resto de la comunidad el brindar una solución duradera a favor de los refugiados, ya sea regresando a su país de origen o reinstalándose en otro país siempre con el compromiso de residir de manera estable, trabajar y poder desarrollar una vida familiar.

En este sentido los literales f y g de la conclusión 15 del Comité Ejecutivo del ACNUR establecen que los Estados que deben hacer frente a una corriente de gran magnitud de refugiados "deberían, (...) según fuera necesario, y a petición suya, recibir asistencia inmediata de otros Estados, de acuerdo con el principio de la repartición equitativa de la carga", y que los demás estados deben tomar las medidas necesarias ya sea de forma individual, conjunta o a través del ACNUR "para asegurar la distribución equitativa de la carga del país de primer asilo". (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 15, 1979: 1)

## 1.5. PROCEDIMIENTO DE LA PROTECCION

La atención al refugiado tiene varias etapas, iniciando con la admisión; siguiendo con el asilo entendido este como acogida, en el marco del respeto a los derechos humanos básicos; y finalizando con la ejecución de una solución permanente, la cual sería en principio el retorno a su país y si esta no es posible deben generarse soluciones alternativas como lo son la integración local al país de acogida, o las medidas excepcionales de reasentamiento.

Debemos aclarar que no existe un procedimiento único para todos los países y las solicitudes de refugio, ya que las circunstancias excepcionales y subjetivas de los procesos de expulsión, hacen que cada país determine independientemente como afronta el ingreso de los refugiados a su territorio, y los mecanismos más efectivos para cumplir con su obligación internacional de darles protección; esto no implica que el ACNUR, no haya desarrollado unos lineamientos generales para garantizar la protección del solicitante, y es sobre estas recomendaciones y directrices que cada gobierno elabora su política interna respecto a los refugiados.

Para integrar esta realidad que soporta el refugiado día a día con la teoría internacional, los Estados y los Organismos Internacionales se valen de todos los instrumentos posibles, desde los jurídicos y diplomáticos hasta las medidas concretas de ayuda, como es la distribución de alimentos, vestimenta, alojamiento, y el acceso a los servicios de salud, educación, trabajo y protección. Estas medidas si bien son ejecutadas por el país de acogida, tienen la coordinación y vigilancia de ACNUR, quien debe velar porque los gobiernos tomen las medidas en ejercicio de la cooperación activa para garantizar los derechos de los refugiados, tanto en su país de origen, para evitar los desplazamientos forzados y buscar el retorno, como en los países de acogida con el fin de acceder al procedimiento de admisión y sostenimiento mientras se logra la solución permanente.

De acuerdo a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, es el Estado donde se encuentre el refugiado quien le define esta calidad, pero no establecen los procedimientos específicos que deben adoptarse para tal fin, es por ello que cada estado determina el procedimiento más apropiado de acuerdo a su estructura administrativa y constitucional.

Pero esta libertad para establecer los procedimientos es parcial ya que está delimitada por el ACNUR a través de la Conclusión N° 8 (XXVIII) de 1977, en la cual se establecen varias líneas para la atención al refugiado: la identificación de los funcionarios tanto de fronteras como de sede central que posean conocimiento de los instrumentos internacionales (literal e, numeral i y iii); identificación y acceso a los procedimientos, servicios de interprete y presentación de recursos contra decisiones adversas (literal e, numeral ii, iv y vi), expedición de certificados de refugiados (literal e, numeral v); y derecho de no devolución y de permanencia mientras dura el trámite de la solicitud de refugio (literal e, numeral i y vii). (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 8, 1977: 1 y 2).

De acuerdo a las directrices y recomendaciones del ACNUR todo procedimiento que siga un país para determinar la condición de refugiado, tiene tres fases: una etapa de instrucción, otra de decisión, y una última etapa de integración.

En el Anexo 1, se presenta de forma esquemática los parámetros generales del proceso de protección al refugiado, basados en los lineamientos del ACNUR.

### **1.5.1. ETAPA DE INSTRUCCIÓN.**

En esta etapa el solicitante pide el refugio y se plantea dos situaciones espacio-temporales: donde y cuando se realiza esta solicitud.

Se parte del principio que la condición de refugiado no surge en el momento en que el Estado receptor lo reconoce como tal, sino desde el instante en que se dan las condiciones de expulsión de su país, por lo anterior, el solicitante de refugio, es por definición propia un refugiado, y por lo tanto todas las disposiciones internacionales referentes a la materia le son aplicables, adicional a esto la condición de refugiado tiene un carácter internacional y se mantiene sin interrupciones temporales, y permanece de estado a estado, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento para su reconocimiento en cada estado al que se desplace (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 12, 1978: 1).

Así, la solicitud de refugio puede hacerse antes del ingreso al país receptor; lo puede hacer en la frontera, cualquiera que sea esta, aérea, marítima o terrestre; o cuando se encuentre ya en el país al cual le pide refugio.

Como caso especial existe el refugiado “sur place”, que se define como aquella persona que solicita “el reconocimiento de su condición de refugiado encontrándose ya en el extranjero desde algún tiempo atrás...en virtud de circunstancias que hayan surgido en su país de origen durante su ausencia.” (ACNUR. Manual de Procedimientos, 1992: 17).

El tiempo para presentar la solicitud es indeterminado, ya que la Convención de 1951 no establece un plazo específico para realizarla, aunque si se considera un elemento que permite evaluar la credibilidad del pedido, el hecho del tiempo transcurrido entre el surgimiento de los hechos que ocasionan el refugio y su presentación ante la autoridad competente.

La solicitud de refugio se debe presentar ante las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales o los representantes del ACNUR. Los funcionarios de migraciones, policía fronteriza, o autoridades locales, deben tener claramente definidos los procedimientos e indicaciones para asesorar al solicitante, asegurando el principio de no devolución (non-refoulement) y remitiendo a la autoridad superior competente el pedido de refugio, como lo establece la conclusión N° 8 del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Estos funcionarios deben llevar un registro de refugiados y solicitantes de asilo, el cual tiene como objetivo asegurar el acceso a los derechos básicos, la reunificación de las familias y la identificación de los que necesitan asistencia especial. Este registro debe contener unos datos establecidos por el ACNUR: documento de identidad y número, fotografía, nombre, sexo, fecha de nacimiento (o edad), estado civil, necesidades especiales de protección y asistencia, nivel de educación, ocupación (oficio), tamaño y composición del hogar (o familia), fecha de llegada, ubicación actual y lugar de origen; (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 91, 2001: 1).

En el proceso o etapa de Instrucción, el Estado receptor debe brindar refugio provisional al solicitante de protección, entendiéndose este como una medida excepcional, que tiene como finalidad darle asistencia inmediata al refugiado, basada en el trato humanitario, la cual dura

hasta que se logre la solución permanente para el refugiado, siempre asistido por la comunidad internacional de conformidad con el principio de la distribución equitativa de la carga (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 19, 1979: 1 y 2).

### **1.5.2. ETAPA DE DECISIÓN.**

En esta etapa la responsabilidad de tomar la decisión debe ser asumida por una autoridad única y central, en la cual el ACNUR sugiere que haya presencia de un Secretario, que asuma la función procedimental o procesal del refugio, es decir tiene como funciones: recibir las solicitudes; establecer un expediente; remitir y recibir los cuestionarios; entrevistar los solicitantes y remitir a la autoridad u órgano de decisión, que normalmente es un comité o comisión, un informe completo de sus observaciones con el fin de tomarse una decisión; y todos aquellas actividades administrativas que se requieran.

Además este Secretario debe coordinar la expedición de documentos a los refugiados que regularicen su situación en el país, con el objetivo, de establecer su identidad y su condición de refugiados, por lo tanto a quienes no se les defina de forma expedita su situación, deben entregárseles documentos provisionales adecuados para asegurar su protección contra la expulsión o la devolución hasta que las autoridades competentes adoptasen una decisión respecto de su solicitud. (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 35, 1984: 1).

Es el solicitante de refugio quien debe probar su condición y las declaraciones que en tal sentido realiza, pero esta es una obligación compartida con el Estado receptor, por cuanto el examinador deberá verificar la veracidad de las declaraciones y documentos que presente el refugiado, y frente a cualquier duda, debe darse el beneficio de ella al solicitante, siempre y cuando las declaraciones sean coherentes, verosímiles y no entren en contradicción con los hechos conocidos. No debe olvidarse que deben suministrarse los servicios de un traductor de ser necesario para tomar la declaración del refugiado, siempre a cargo del Estado receptor.

Otras actividades del Secretario, consistirían en la parte administrativa de la autoridad de decisión, como lo sería la redacción de actas del órgano de decisión, el seguimiento y la

verificación de la aplicación de las decisiones adoptadas, así como la difusión de la problemática del refugio y la capacitación de las autoridades.

La decisión tomada, sea concediendo el refugio o rechazándolo, debe ser un acto administrativo declarativo, porque reconoce y constata la condición de refugiado. Este acto administrativo debe ser fundado, con el objeto de evitar la aplicación de conceptos o criterios subjetivos para la toma de la decisión, lo que también permite, y debe asegurar, que se dé la opción de apelar o revisar la decisión asumida por el comité o comisión.

Se sugiere que la notificación del resultado de la solicitud de refugio no sea pública, debe poseer un carácter reservado por parte del Estado receptor, con el fin de proteger al solicitante y a su familia de futuras persecuciones, o que se sepa su paradero por parte de los mismos causantes de la expulsión.

### **1.5.3. ETAPA DE SOLUCION.**

Una vez tomada la decisión administrativa del país receptor de reconocer el carácter de refugiado, no cesan las obligaciones del Estado, ya que por definición de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, tanto el Estado receptor como el emisor junto con la comunidad internacional están obligados a brindar soluciones definitivas al problema del refugio.

Para ello se habla en términos generales de tres formas de darle solución a este problema: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. En este punto analizaremos únicamente la integración local, ya que es la solución más común que tiene ocasión con el desarrollo del proceso de refugio, ya que la persona no puede quedar en un limbo jurídico mientras este se desarrolla y se toma la decisión sobre su pedido de protección.

**1.5.3.1. Repatriación o retorno voluntario.** El propósito de la protección internacional no es que el refugiado conserve esta condición, sino que se le brinden tanto la protección y asistencia necesarias por la comunidad internacional ante su solicitud, mientras se encuentra

la solución duradera más adecuada, y esta es la repatriación, ya que la finalidad última de la protección internacional, es la reincorporación de los refugiados en su propia comunidad.

El origen de la repatriación como elemento inicial de la acción del ACNUR se encuentra en el mismo estatuto del Alto Comisionado, en la Resolución 428 de 1950 capítulo I, numeral 1°, en el cual se hace un llamado a los gobiernos a cooperar con él en el desarrollo de sus funciones y en la promoción de la repatriación voluntaria de los refugiados, y tiene una ratificación en el CIREFCA de 1989 y el Pacto de San José de 1994 en su conclusión sexta.

La repatriación está reconocida como un derecho específico del ser humano en casi toda la legislación internacional, y su consagración normativa específica se encuentra en el artículo 13 numeral 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 12 numeral 4° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; el artículo 12 numeral 2° de la Carta Africana de los Derechos de los Individuos y de los Pueblos; en el artículo 22 numeral 5° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y en la Convención Europea de Derechos Humanos y en su Protocolo Adicional N° 4.

Esta repatriación debe ser no solo voluntaria, sino individual y debe ser llevada a cabo en condiciones de seguridad, como lo establece la Declaración de Cartagena de 1984 (Declaración de Cartagena, 1984: 4), y en las Conclusiones 18 y 40 (COMITÉ ACNUR Conclusiones N° 18, 1980: 1 y 2; N° 40, 1985: 1 a 3).

La responsabilidad de la repatriación corresponde al estado expulsor, pero también corresponde a los demás estados promover el retorno, reconociendo al ACNUR la función de intermediario, facilitador y/o canal de comunicación entre los estados que deben coordinar el retorno, además de ser quien evalúe la viabilidad de la repatriación, y participe en la planificación y ejecución de la misma, con el otorgamiento de la documentación necesaria para la identificación y libre movilidad de los refugiados, ya que el retorno también implica la existencia de proyectos productivos que permitan la reinserción en el país de origen.

La importancia de la repatriación radica en que no solo contiene el componente de descompresión económico, social, político y poblacional del país receptor, sino que es un

indicativo de la restauración de los procesos democráticos e institucionales del país expulsor, como un elemento importante de los procesos de paz y reconciliación.

El proceso de repatriación se fundamenta en la libre elección que hace el refugiado, con el reconocimiento de una plena y clara información sobre la situación en el país de origen, en condiciones de seguridad y dignidad, con el compromiso del estado de origen de facilitar el retorno y lograr una reintegración sostenible, y que estas se deben plasmar en medidas de protección jurídica apropiadas para que los refugiados no se conviertan en desplazados internos una vez retornen a su país, o no corran “el riesgo de persecución, discriminación o detención a raíz de su partida del país o por su condición de refugiados, su opinión política, raza, origen étnico, fe religiosa o pertenencia a cualquier grupo social en particular”; además de la devolución de los bienes inmuebles que hubieren perdido de manera ilegal o arbitraria, y a las correspondientes indemnizaciones a las que tuvieren derecho por su expulsión, además del reconocimiento a la autosuficiencia de retornado. (COMITÉ ACNUR Conclusiones N° 101, 2004: 1 a 5)

**1.5.3.2. Integración.** Hace referencia al proceso por medio del cual el refugiado se adapta y se hace parte del país de acogida, y tiene esencialmente dos causas: el refugiado no quiere o no puede retornar a su país de origen, o no puede ser reasentado en un tercer país, como solución durable a su problema; o porque la voluntad política y las condiciones en el país de asilo permiten la integración local del refugiado.

La mayoría de procesos de expulsión involucran intolerancia racial, étnica, y/o disputas civiles tan complejas que el retorno a mediano o largo plazo no es una realidad para el refugiado, por ello si las condiciones locales lo permiten la integración es la mejor alternativa y es por esa misma razón que se aconseja utilizar la integración local como forma inmediata de solución.

El retorno voluntario es en teoría la prioridad, este presenta varios inconvenientes como lo son: las razones psicológicas que presente el refugiado para ella, ya que puede negarse ante la incertidumbre de abandonar un país donde tiene cierto nivel de supervivencia económico, y un alto factor psicológico de seguridad y estabilidad; y en las condiciones reales del retorno, ya que si no están asegurados unos elementos básicos de integración, como la protección de

sus derechos básicos o reformas a la tenencia de la tierra, para evitar nuevos desplazamientos internos o externos.

La integración temporal tiene una razón jurídica para su existencia, aparte de los elementos fácticos que la impulsan, como lo son los factores económicos, sociales y culturales, la cual es que con ella el país de acogida cumple con su obligación internacional de dar pleno cumplimiento a los tratados firmados, en este caso la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y es esta integración temporal la que permite que el refugiado posea una seguridad personal, ya que se le concede la estadía legal y con ella el documento que le permita ejercer sus derechos y lo protejan de una expulsión o devolución.

Cristian Koch-Castro identifica seis factores que se deben tener en cuenta para determinar si la integración es o no la solución perdurable más adecuada (Irigoin, 1996: 82):

- “1. Probabilidad de una repatriación exitosa en un futuro cercano.
2. La disponibilidad de los recursos económicos y sociales en el país de asilo que permitan sustentar a la nueva población, ya que deben ser autosuficientes los refugiados para sostenerse sin el apoyo del estado o de las organizaciones internacionales.
3. Voluntad política para crear en el país receptor el marco legal propicio a la integración de los refugiados, el cual implica el acceso a empleos remunerados, a créditos, el derecho a la propiedad y la educación en las mismas condiciones que los ciudadanos del país de acogida.
4. Afinidad cultural, de idioma y asimilación de los refugiados.
5. Orientación psicológica de los refugiados para determinar si desean la repatriación o integrarse, por cuanto los traumas precedentes al refugio y el factor psicológico del retorno pueden hacer que no quiera regresar a pesar que el país de origen haya mejorado las situaciones que lo ocasionaron.
6. Compromiso internacional de apoyar y respaldar el proceso de inserción.”

Por todos estos elementos, puede indicarse que la integración local, puede darse como permanente o temporal, dependiendo del grado de aplicación de cada uno de dichos factores.

Normalmente se dará la integración como una medida temporal, y por ello es la última etapa del procedimiento de protección del refugiado, ya que el Estado receptor, tiene como obligación internacional, darle no solo asistencia temporal, sino estabilidad jurídica.

Para esta integración Cesar Walter San Juan indica que la cláusula sexta de la Declaración de Cartagena indica que para preservar los derechos humanos de los refugiados en los campamentos debe darse el asilo, como “medio para alcanzar su bienestar, ya que estima conveniente poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge”, con el uso de los recursos de la comunidad internacional canalizados por el ACNUR (Franco, 2003: 30).

**1.5.3.3. Reasentamiento.** Este tiene su origen en el principio de no rechazo y sobre todo el de reparto de la carga, concepto que implica que cuando el país receptor no está en condiciones de proteger a los refugiados la comunidad internacional debe encontrar los mecanismos de cumplir con esta obligación, pero siempre se toma como último recurso, cuando no sean posibles ni la repatriación voluntaria ni la integración a nivel local, y cuando ello sea apropiado y redunde en beneficio de los refugiados.

Para ello el ACNUR establece que la comunidad internacional debe colaborar con el reasentamiento como instrumento de protección, y por el importante papel que cumple como solución duradera, y para ello pide a los países dispuestos a prestar asistencia a establecer topes de admisión y que se consideren factores excepcionales en el flujo migratorio, para el establecimiento de los mismos. (COMITÉ ACNUR Conclusiones N° 67, 1991: 1)

Si bien no existe una diferencia entre los refugiados, hay ciertas categorías de grupos vulnerables sobre los cuales hay prioridad para el reasentamiento: mujeres en peligro, víctimas de tortura, refugiados con problemas síquicos, casos médicos, reunificaciones familiares.

El ACNUR entrevista a los refugiados en el primer país de asilo donde están experimentando problemas de protección o graves dificultades para integrarse en la sociedad, para confirmar su necesidad de reasentamiento. Luego, presenta los casos para su consideración a distintos países de reasentamiento. Actualmente tienen programas de reasentamiento: Argentina, Australia, Benín, Brasil, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y los Estados Unidos. La mayoría de ellos tienen cupos anuales y sus propios criterios

de selección. La decisión final está basada en un proceso de consultas entre los gobiernos, ACNUR y los refugiados, quienes reciben información acerca de las condiciones en el país que acepta recibirlos, y optan voluntariamente por ser reasentados allí.

## **1.6. LA NO ACEPTACION DEL REFUGIO.**

En la etapa de solución del procedimiento de protección al refugiado, se analizaron las formas en las cuales se da una respuesta al mismo, pero también se debe contemplar que existen otras formas por medio de las cuales la situación de refugiado puede terminar como lo son el Rechazo, la Cesación y la Exclusión de la calidad de refugiado, siempre pretendiendo que la situación de refugiado no puede ni debe ser indefinida.

### **1.6.1. RECHAZO.**

Existe también la posibilidad del rechazo y de la exclusión de la solicitud de refugio. Hasta el momento hemos visto que el Estado receptor realiza un procedimiento para verificar la solicitud, y el trámite consecuente al reconocimiento de refugio, pero cabe la posibilidad que el solicitante no sea aceptado o reconocido como refugiado, para ello se debe seguir los parámetros taxativos impuestos por la Convención de 1951.

El rechazo surge de las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas o abusivas, y esta decisión solo puede ser adoptada por la autoridad competente para determinar la condición de refugiado o luego de haberse remitido a dicha autoridad. El ACNUR reclama que debe tomarse esta decisión solamente en el caso que la aplicación fuese fraudulenta o no estuviese relacionada con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de 1951.

Las solicitudes de asilo que no cumplan los criterios definidos por la Convención de Ginebra de 1951 se declararán infundadas:

- a) bien porque el miedo a ser objeto de persecución en el propio país carezca de fundamento, o porque el solicitante pueda encontrar una protección eficaz en otra parte de su país;
- b) bien porque la solicitud constituya un fraude deliberado o resulte abusiva (falsa identidad, falsos documentos, falsas declaraciones, solicitud en otro país bajo otra identidad, prevención de una expulsión inminente, etc.).

Estas solicitudes podrán en tal caso ser objeto de un procedimiento acelerado, sin necesidad de examen completo, o rechazarse rápidamente por razones objetivas. No obstante, existen garantías de procedimiento, y en concreto la posibilidad de una entrevista personal con un funcionario cualificado y procedimientos de recurso o revisión de la decisión, antes de ser rechazado en la frontera o de ser expulsado del territorio por la fuerza. (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 28, 1982: 1; N° 30, 1983: 1 y 2).

Además de las razones objetivas, el ACNUR justifica el procedimiento acelerado de rechazo, por cuanto estas solicitudes infundadas y abusivas constituyen una carga para los países afectados y van en detrimento de los intereses de los solicitantes que tenían razones válidas para pedir el reconocimiento como refugiados

Un estado miembro puede cuestionar la condición de refugiado, reconocido por otro únicamente cuando fuera evidente que la persona no cumplía con los requisitos de la Convención, es decir, si se llegara a saber que las declaraciones formuladas inicialmente habían sido fraudulentas o se demostrara que se aplicaba a la persona interesada una disposición de cesación o exclusión de la Convención de 1951, pero este cuestionamiento siempre se dará de forma excepcional, no puede tomarse este procedimiento de exclusión como una etapa del proceso de refugio y de igual manera si un estado rechaza la condición de refugiado, esto no condiciona que una nueva solicitud en otro estado no sea estudiada y reconocida. (COMITÉ ACNUR Conclusión N° 12, 1978: 1)

### **1.6.2. CESACION.**

Las causales por medio de las cuales la condición de refugiado puede cesar, son taxativas y se encuentran en la Convención de 1951:

- “1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o  
2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o  
3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;  
o  
4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o  
5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.  
6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.” (Convención 1951: 2)

De las seis cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo; las dos últimas cláusulas de cesación, se basan en la idea que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado.

La cesación tiene su origen en que no debe darse protección internacional cuando esta no sea necesaria ni se justifique, pero debe entenderse y sobre todo interpretarse estas causas de forma restrictiva y no pueden indicarse otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado

También debe tenerse en cuenta que la cesación del refugio no debe ser un acto simplemente formal, este debe obedecer a situaciones reales de adaptación del refugiado, ya que el simple establecimiento en un lugar no asegura las condiciones de vida, es decir, no solo debe asegurarse que se establezca en una región “segura”, sino que tenga las condiciones de salud, trabajo, educación, asistencia social y gubernamental, para poder restablecer efectivamente su vida, en una palabra, deben ser asentamientos económica y socialmente viables. Además, el refugiado debe disponer de medidas orientadas a protegerlo de nuevas amenazas, y de funcionarios y/o instituciones responsables para llevar a cabo la labor de acompañamiento y protección.

Si bien la normatividad existente no habla directamente de la Revocación, esta se puede dar cuando las circunstancias o hechos demuestren que el estatus de refugiado no debió concederse, por ejemplo cuando se presentaron hechos inexactos o falsos que sean esenciales para conceder el refugio; que la persona posea otra nacionalidad; o el conocimiento de hechos que habrían dado lugar a una Exclusión. Al igual que las causas de cesación, su aplicación debe ser restrictiva.

### **1.6.3. EXCLUSION.**

El beneficio del refugio se excluye de forma taxativa de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° de la Convención de 1951, indicando que se impide este reconocimiento cuando la persona ya se beneficia de la protección o asistencia de otro organismo o institución que haga parte de la ONU, siempre y cuando esta no sea el ACNUR.

Las causales de exclusión están comprendidas de acuerdo al artículo 1° de la Convención de 1951 en una de las siguientes situaciones: Una primer caso comprende a las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas; el segundo caso se compone de las personas a las que no se considera necesitadas de protección internacional, es decir quienes posean la nacionalidad del país de refugio; y un tercer grupo en el que se enumera a las personas que no se considera merecedoras de la protección internacional, es decir aquellos que sean culpados de actos contrarios a los fines y principios de la ONU, o que hayan cometido crímenes de guerra, contra la paz o humanidad o un crimen grave de derecho común.

Según el Estado miembro de que se trate, podrá aplicarse a otros casos, con carácter de urgencia, un procedimiento acelerado de exclusión si el solicitante hubiera cometido un delito grave en el territorio del Estado o por razones de seguridad pública.

## **1.7. LA PROBLEMÁTICA COLOMBIANA. ANALISIS Y ESTADISTICAS.**

A continuación analizaremos las cifras y el fenómeno de los refugiados en el mundo, con el fin de tener una idea aproximada de la gravedad de la situación, y específicamente de los refugiados colombianos.

### **1.7.1. LAS CIFRAS MUNDIALES DE REFUGIADOS.**

De acuerdo al informe del año 2009 denominado “Tendencias globales. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas”, publicado por el ACNUR, en ese año había un total de 43.3 millones de víctimas de cualquier tipo de desplazamiento para el periodo 1999 – 2009.

De esta cifra 10.4 millones son refugiados como ha sido definido por las convenciones internacionales, y de esta cifra 1.6 millones se encuentran en situación similar a los refugiados.

De los 10.4 millones de refugiados, un total de 251.000 personas retornaron a sus hogares, y 5.5 millones se encuentran en situación prolongada en 21 países de acogida (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 3, 5, 7).

El treinta y siete por ciento (37%) de los 10 millones de refugiados residían en países pertenecientes a la región de Asia y Pacífico; en el África Subsahariana se dio acogida al veinte por ciento (20%) los refugiados, fundamentalmente de la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. La región de Oriente Medio y Norte de África recibió al diecinueve por ciento (19%) de los refugiados; el porcentaje que recibió Europa fue del dieciséis por ciento (16%); la región de las Américas acogió al menor porcentaje de refugiados ocho por ciento (8%), siendo los colombianos el grupo más representativo (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 7).

Los países con el mayor número de origen de refugiados durante el año 2009 fueron Afganistán (2'887.100), Irak (1'785.200), Somalia (678.300), Congo (455.900), Myanmar (406.700), y en 6° lugar se encuentra Colombia (389.800).

Recordemos que el procedimiento de refugio plantea tres formas para dar una solución definitiva, el retorno voluntario, el reasentamiento y la integración local, a continuación veremos las cifras en el año 2009 de cada uno de estos procesos:

- a) Reasentamiento. De cada 100 víctimas de desplazamiento para 2009, el treinta y uno por ciento (31%) fueron reasentados. Un total de 19 países colaboraron con el reasentamiento de refugiados en 2009, admitiendo a un total de 112.400 refugiados, entre ellos, Estados Unidos (79.900), Canadá (12.500), Australia (11.100), Alemania (2.100), Suecia (1.900) y Noruega (1.400).
- b) Retorno voluntario. De cada 100 desplazados, el sesenta y nueve por ciento (69%) retornaron a sus lugares de origen. De un total de 251.000 retornados, los países que recibieron el mayor número de ciudadanos fueron: Afganistán (57.600), la República Democrática del Congo (44.300), Irak (38.000), Sudán (33.100), Burundi (32.400) y Ruanda (20.600).
- c) Integración local. El informe de ACNUR indica que no existen cifras concretas sobre la integración ya que muchos países no llevan una estadística concreta sobre este tema, además de la prohibición por parte de muchos países de naturalizar a los refugiados

Del total de 10 millones de refugiados acumulados del periodo 1999 - 2009, se presentaron 922.500 solicitudes individuales de refugio de las cuales Sudáfrica (222.000) tenía el mayor número, pero sin olvidar que hay poblaciones que buscan protección internacional permanente durante el año, en concreto Afganistán, Colombia, Etiopía, Myanmar y Zimbabue. De la cifra total de solicitudes de asilo, aproximadamente 836.100 fueron solicitudes de primera vez y 86.400 fueron apelaciones a rechazos previos de protección.

### **1.7.2. LAS CIFRAS DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS.**

Del acumulado total del periodo 1999 - 2009 (10.4 millones de refugiados mundiales), 832.000 refugiados se encuentran en las Américas siendo el ocho por ciento (8%) del total global. De esta cifra, los refugiados colombianos son el grupo más representativo con un total de 389.800 personas, quienes son el tres punto siete por ciento (3,7%) de los refugiados mundiales, pero el cuarenta y seis punto ocho por ciento (46,8%) de América, ubicándose

en el en sexto lugar de refugiados mundiales y el primero de la región. (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 3, 5, 7).

Respecto de las 922.500 solicitudes mundiales de refugio nuevas en 2009, 39.200 corresponden a nacionales colombianos, constituyendo al país como el quinto solicitante en el mundo para ese año, y “si bien los solicitantes de asilo de Colombia buscaron protección en más de 40 países, ocho de cada diez la solicitaron en Ecuador” (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 22).

En el caso colombiano el informe del ACNUR menciona, el aumento de refugiados en el periodo 2008 - 2009, el cual se explica por cuanto:

“En las Américas, la población refugiada aumentó ligeramente (+ 1,1 %) debido en gran parte a que Ecuador concedió el estatuto [sic] de refugiado a 26.200 colombianos. Asimismo, el número de colombianos en Ecuador considerados como personas en situación similar a refugiado fue revisado de 82.300 a 71.400, gracias al procedimiento de registro continuo. Este procedimiento de registro nace como resultado de una pormenorizada encuesta que realizaron conjuntamente el Gobierno y ACNUR en 2007-2008. La encuesta se llevó a cabo para determinar la magnitud y el perfil de la población colombiana y para evaluar las principales lagunas en materia de protección.” (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 8).

Es por lo anterior que Ecuador se constituye en el país sudamericano con mayor recepción de refugiados con un total de 35.500 y el segundo destino en América después de Estados Unidos, quien recibió 47.900 solicitudes de refugiados (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 20 y 21).

De acuerdo al último informe del ACNUR, Colombia como país de origen de refugiados entre los años 1999 y 2009, presento las siguientes cifras (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 33):

**Tabla N° 1. CIFRAS GENERALES DE REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR, AÑOS 1999 A 2009.**

	Estado del solicitante	Cifras
Personas en situación de refugio	Refugiados	104.388
	Personas en situación similar a refugiado	285.365
	Asistidos por ACNUR	79.375
	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	64.335
	Refugiados retornados	60
Total	Refugiados y personas en situación similar a refugiado	389.753

FUENTE. Elaboración Propia

De las anteriores cifras podemos determinar que únicamente el cero punto cero uno por ciento (0,015%) de los solicitantes de refugio retornaron al país, lo que implica que la principal solución planteada al problema de la migración forzada en el caso colombiano es insuficiente para este flagelo.

Como países de acogida de interés por ser los limítrofes de Colombia encontramos las siguientes cifras, sin que esto implique que todos los refugiados de cada uno de estas naciones sean de origen colombiano (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010: 29 A 31):

**Tabla N° 2. CIFRAS DE REFUGIADOS COLOMBIANOS EN LOS PAISES FRONTERIZOS, AÑOS 1999 A 2009.**

		ECUADOR	PANAMA	BRASIL	PERU	VENEZUELA
	Refugiados	45.192	1.923	4.232	1.108	1.313
	Personas en situación similar a refugiado	71.365	15.000	0	0	200.000
Total	Refugiados y Personas en situación similar a refugiado	116.557	16.923	4.232	1.108	201.313
	Asistidos por ACNUR	45.192	3.707	2.771	127	20.991
	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	50.632	790	176	376	14.372
Total	Población de interés	167.189	17.713	4.408	1.484	215.685

FUENTE. Elaboración Propia

Debemos aclarar que el ACNUR considera como personas en situación similar a refugiado a aquellas que están fuera de su país o territorio de origen, y que afrontan riesgos de protección similares a los de los refugiados, pero a los que por varias razones, no se les ha reconocido el carácter de refugiado; los solicitantes de asilo son aquellas personas cuyas solicitudes de refugio están pendientes en cualquier fase del proceso.

En 2007 se realizó un informe por parte del gobierno ecuatoriano con el apoyo de ACNUR en el cual se identificó la existencia de 243.904 personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador y de ellas 168.828 eran de nacionalidad colombiana, el informe aclara que se trata de un estudio cuantitativo, aunque podemos ver que las cifras coinciden con la información manejada por ACNUR de 2009.

## **CAPITULO 2.**

### **LA POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN ECUADOR.**

#### **2.1. ESTADO DE LA CUESTION.**

Desde la década de 1980, Ecuador se ha convertido en el centro de recepción de los refugiados colombianos que tratan de huir de la guerra y de los conflictos internos de su país.

En un periodo de diez años ha recibido poco mas de 389.000 personas que solicitan protección internacional, lo cual implica que en este lapso el gobierno ecuatoriano ha debido desarrollar políticas para afrontar las necesidades no solo de los solicitantes, sino de sus nacionales, quienes deben desafiar un inesperado aumento de individuos en zonas geográficas de pocos recursos y con una insuficiente infraestructura no solo física sino institucional para dar respuesta a todas sus necesidades, con las consiguientes pugnas por los recursos, y problemas sociales que surgen de estas relaciones.

A continuación haremos un breve análisis de la situación ecuatoriana y de como ha afrontado la problemática de los refugiados colombianos en su territorio.

#### **2.1.1. SITUACIÓN POLÍTICA ECUATORIANA EN EL PERIODO ANALIZADO.**

Antes de realizar un estudio de la política exterior ecuatoriana y en especial de su programa para los refugiados, debemos analizar la situación política del país en el periodo 1998 - 2010, ya que la política exterior depende de la confluencia de los factores internos y

externos de cada país, y en el caso ecuatoriano, ha habido una inusual inestabilidad política que debe ser tenida en cuenta.

En las últimas dos décadas, Ecuador vivió una alta inestabilidad política que se expresó en el derrocamiento de cinco presidentes y el ejercicio de otros tres en carácter interino<sup>1</sup>, hasta que finalmente se logró cierta estabilidad política con la elección popular de Rafael Correa en 2007.

Esta situación de inestabilidad política se presenta desde 1995, cuando durante el mandato de Sixto Durán Ballén fue destituido el vicepresidente Alberto Dahik, por mal uso de los gastos reservados. En febrero de 1997, fue destituido Abdalá Bucaram, tras ser declarado incapaz mental para gobernar mediante una resolución tomada en el Congreso Nacional por 42 de los 80 diputados, quien nombró como presidente interino a Fabián Alarcón Rivera, sin permitir a la vicepresidenta Rosalía Arteaga asumir el poder como constitucionalmente correspondía. Alarcón convocó más tarde a una consulta popular para legalizar su situación.

En el año 1999, durante el período de Jamil Mahuad estalló una crisis bancaria y se agravó la devaluación del sucre, lo cual ocasionó que el 21 de enero del 2000, fuera destituido del cargo tras un levantamiento indígena, cívico-militar, que tomó el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el Palacio de Carondelet, posteriormente el Congreso lo cesó en sus funciones por abandono del cargo. El levantamiento del 21 de enero fue encabezado por el coronel Lucio Gutiérrez quien fundó el partido Sociedad Patriótica, con el que llegó al poder años más tarde. Por unas horas, el poder estuvo en manos de un triunvirato constituido por Carlos Mendoza, Carlos Solórzano Constantine y Antonio Vargas.

Tras la caída del presidente Mahuad, asumió el poder Gustavo Noboa en su calidad de vicepresidente, Noboa ejerció el poder hasta el 15 de enero del 2003, año en que asumió Gutiérrez. Posteriormente, Noboa fue enjuiciado y solicitó asilo en República Dominicana. El gobierno de Lucio Gutiérrez, finalizó el 24 de abril de 2005, cuando un movimiento civil lo obligó a salir del país y pedir asilo en Brasil, asumiendo la presidencia Alfredo Palacio quien era el Vicepresidente de la Nación y el cual ejerció el cargo hasta que asumió Rafael

---

<sup>1</sup> Abdalá Bucaram (10 de agosto de 1996 a 6 de febrero de 1997), Fabián Alarcón (11 de febrero de 1997 a 10 de agosto de 1998), Jamil Mahuad (10 de agosto de 1998 a 21 de enero de 2000), Gustavo Noboa (22 de enero de 2000 a 15 de enero de 2003), triunvirato de Carlos Mendoza, Carlos Solórzano Constantine y Antonio Vargas por unas horas, Lucio Gutiérrez (15 de enero de 2003 a 20 de abril de 2005), Alfredo Palacio (20 de abril de 2005 a 14 de enero de 2007).

Correa, quien fue designado por votación popular y se mantiene en el cargo a pesar de un intento de golpe de estado en septiembre del año pasado.

Rafael Correa asumió la presidencia el 15 de enero de 2007, con una ideología caracterizada por tener tendencias políticas de izquierda, las cuales se manifestaron en el rechazo a los Estados Unidos, el cual se plasmó en la ruptura del convenio que le permitía utilizar la base de Manta a los militares estadounidenses, y el rechazo al tratado de libre comercio (TLC) que se venía impulsando desde administraciones anteriores; y una marcada cercanía al gobierno de Hugo Chávez, lo que caracterizó una mayor empatía con el gobierno venezolano, que con el colombiano.

### **2.1.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA.**

En el caso de Ecuador se considera que el proceso de toma de decisiones sigue un modelo contingente, por cuanto la política exterior es de carácter presidencialista, como lo indica Pablo Celi en su texto “La fragilidad de la seguridad ecuatoriana frente a las tensiones subregionales andinas”, ya que históricamente ha existido “un déficit crónico en la institucionalidad de las políticas públicas” (Tulchin, 2005: 464), reconociendo una ausencia del Congreso Ecuatoriano ante las definiciones de seguridad y política exterior, y una gran distorsión institucional originada en la rivalidad existente entre cada sector, ya sean las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, debido a la intervención, que en la práctica y por el ejercicio de sus atribuciones, realizara cada uno frente a los factores que afectan su concepto de Nación.

Todo esto trajo como consecuencia que la política exterior ecuatoriana se subordinara al orden político, donde el régimen presidencialista “... fundamentado en relaciones tradicionales de dominación que se expresan en patrimonialismo, clientelismo o liderazgo caudillista de entidades colectivas” (Bonilla, 2006: 166), fuera el encargado de desarrollar los lineamientos de la política exterior.

A pesar de lo anterior es necesario reconocer que en el caso Ecuatoriano, como en México y Brasil, los tomadores de decisiones se preocupan por consultar a los actores no

gubernamentales, para fundamentar su política exterior (Ardila, 2009: 110). Esto se encuentra sustentado en el reconocimiento de la influencia de los actores no gubernamentales en materia de política exterior a nivel local, nacional, regional y transnacional; lo cual no implica que el Estado pierda o ceda su capacidad de formular y ejecutar esta política, sino que los actores no gubernamentales complementan las acciones estatales a través de labores de control, fiscalización y evaluación.

La política exterior ecuatoriana se encuentra subordinada al poder ejecutivo y a las decisiones presidenciales, por varios factores, como lo son:

“... primero, el Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación; segundo, el Estado se ha caracterizado por su debilidad relativa en el orden internacional; tercero, ha mantenido liderazgos personalizados en la conducción de la política; cuarto, ha sostenido grados importantes de competencia interinstitucional y decisiones fragmentadas y, quinto, sus líneas de conducta han sido rutinarias y reactivas, acomodadas a una visión legalista de la realidad internacional.” (Bonilla, 2002: 22 y 23)

De acuerdo a Adrian Bonilla, históricamente el manejo de la política exterior se desarrollo de una manera sectorizada durante veinticinco años, donde desde finales de la década del setenta hasta los años ochenta se debió responder a los procesos económicos internacionales, y a la deuda externa; luego surgió una segunda etapa en la cual el centro de atención de la agenda política fue el conflicto fronterizo con Perú, que llego a una guerra entre los dos países a mediados de la década de los noventa; y por ultimo surge una etapa de internacionalización de los temas de política exterior, la cual se caracterizo por dinámicas transnacionales, como migración, democracia y derechos humanos, delitos transnacionales y nuevas agendas de seguridad, la cual solo se desarrolla a partir de 2006 (Bonilla, 2006: 165 y 166).

Adicional a ello, la política exterior ecuatoriana, debido al conflicto fronterizo con Perú que se mantuvo desde 1941 hasta 1998, se especializo en derecho territorial, dándole una mínima expresión a otros temas de interés, lo que reafirmo el carácter defensivo y vulnerable de su política exterior hasta el año 2006 cuando se inicio un proceso de estabilización institucional, que se reforzó con la asunción de Rafael Correa como Presidente en 2007, quien decidió hacer un giro en dicha tendencia, y para ello convoco pactos y diálogos de concertación política para afrontar los temas nacionales como la seguridad y las relaciones internacionales, con lo que busco legitimar sus programas, y entre

otros, logró elaborar planes de trabajo como la Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia (Guerrero, 2008:7).

Antes de Correa, Ecuador había mostrado una política exterior que reaccionaba directamente a agendas que le eran impuestas por terceros, limitándose a tres temas: el económico, seguridad territorial y agendas transnacionales; lo que demuestra que la Política Exterior Ecuatoriana era funcional a los intereses inmediatos de actores con agendas fragmentadas y parciales.

El proceso de estabilización a nivel de política exterior, se concreto con la elaboración por parte de Ministerio de Relaciones Exteriores de una Política Exterior del Ecuador para el período 2007-2020, materializada en el documento denominado “Planex 2020”, el cual se ha convertido en la carta de navegación en materia de relaciones internacionales de este país. Este documento fue validado no solo a nivel político, sino a nivel ciudadano a través de diversos Foros Regionales, llevados a cabo entre agosto y septiembre de 2008, en siete ciudades del país (Guerrero, 2008: 13, 65 y 66).

Es necesario aclarar que en el periodo de estudio encontramos múltiples variaciones en las relaciones exteriores con Colombia, por cuanto en general los temas comerciales siempre fueron centrales en la interacción de los dos países hasta la ejecución del Plan Colombia, el cual ocasiono que el tema de seguridad entrara a dominar la agenda.

Desde el año 2000, Quito ha tenido posiciones variables frente a su relación con Colombia. En la presidencia de Gustavo Noboa (2000-2003) la practica internacional asumida por Ecuador se centro en la contención del conflicto colombiano y un aislamiento respecto a la regionalización del tema de la seguridad a pesar de las presiones de Bogotá, incrementando la fuerza militar en la frontera de 5000 a 12000 efectivos, y con el aumento de las controles migratorios; pero el gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez (2004-2005) modifico esta postura radicalmente hacia la subordinación de los temas de la agenda de seguridad colombo-estadounidense, como resultado de sus necesidades políticas de respaldo internacional en un contexto doméstico de fuerte oposición, aunque oficializo medidas de restricción para el ingreso a los colombianos como lo fue la exigencia del pasado judicial, además de fuertes controles al ingreso laboral.

Una vez depuesto Lucio Gutiérrez, el gobierno del presidente Alfredo Palacio, construye nuevamente una visión del conflicto que se opone a la de Colombia, proclamando la neutralidad ecuatoriana en el mismo y ratificando la soberanía ecuatoriana frente al tema de la seguridad, reclamando al gobierno colombiano que fortalezca los controles en su frontera y mantiene los controles migratorios en la frontera. Estos postulados se mantienen con Rafael Correa, quien exige la corresponsabilidad por parte de Colombia como país de origen de la migración, así como la cooperación internacional para hacer frente a la problemática de los refugiados.

### **2.1.3. LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL DE ECUADOR.**

La existencia de una agenda internacional por parte de Ecuador a través del Planex 2020, es uno de los ejemplos más recientes de la articulación exitosa de los diferentes actores nacionales, para definir los intereses y lineamientos sobre los cuales el Estado busca establecer sus bases.

Parte de la nueva estrategia internacional de Ecuador, incluye definir su Política de Seguridad Nacional, para lo cual se realiza una "... redefinición de la política de seguridad, mediante la introducción de un concepto amplio de seguridad integral, que ha reemplazado a aquél que la concebía como un tema exclusivo de defensa" (Guerrero, 2008:7), la cual hace parte de la Agenda Internacional del Estado Ecuatoriano.

La seguridad nacional en el ámbito de las relaciones internacionales de Ecuador establece elementos básicos y prioritarios para su construcción, estos elementos son: el individuo, la sociedad, el estado, y el medio ambiente, a los cuales denomino elementos referentes; y definió como amenaza a la seguridad nacional a cualquier asunto público que atente contra la existencia de alguno de los elementos referentes (Guerrero, 2008: 13 a 17).

Ecuador estableció nueve objetivos de la política de seguridad (Guerrero, 2008: 13 a 17), de los cuales resaltamos los siguientes:

- “3. Combate a la delincuencia transnacional organizada, al terrorismo y a la propagación de enfermedades epidémicas.

4. Resguardo y consolidación de la soberanía y la integridad territoriales y el ejercicio de los derechos soberanos.
5. Construcción de fronteras de paz con los países vecinos.”

En desarrollo de estas políticas la agenda internacional del Ecuador ha trazado nueve objetivos específicos, destacándose entre ellos el relacionado con los refugiados, denominado “Resguardo y Consolidación de la Soberanía, la Integridad Territorial y el Ejercicio de los Derechos Soberanos”, donde respecto a los efectos del conflicto social, político y armado colombiano en el Ecuador (Lineamiento Estratégico 4.3.), establece como acciones específicas: su no participación en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas con las fuerzas armadas colombianas, con base en el principio de no intervención en asuntos internos, manteniendo una presencia efectiva en la frontera; generar actividades de desarrollo integral en la zona; apoyar las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano a nivel bilateral y multilateral con el apoyo de organismos regionales y universales; desarrollar estrategias concertadas a nivel sudamericano destinadas a controlar los efectos nocivos que el conflicto colombiano conlleva para los países limítrofes. (Guerrero, 2008: 48).

## **2.2. POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN EL ESTADO ECUATORIANO.**

Se debe tener en cuenta que la frontera compartida por Ecuador y Colombia, se ve afectada por varios elementos. Algunos de ellos son las fumigaciones con glifosato ejecutadas en territorio colombiano de los cultivos ilícitos en la zona de frontera en ejercicio del Plan Colombia, lo cual de acuerdo a las quejas del gobierno ecuatoriano, han afectado no solo el medio ambiente, sino la salud de sus nacionales a lo largo de la frontera, lo cual conlleva a la demanda ante la Corte Internacional de Justicia.

Otro elemento importante es el paso de población colombiana principalmente de los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo, que se moviliza huyendo del conflicto armado, de las mismas fumigaciones contra cultivos ilícitos, o sencillamente buscando mejores opciones de vida, a veces encubriéndose en falsas amenazas. Como vimos en el capítulo anterior, Ecuador se constituye en el país sudamericano con mayor recepción de refugiados con un total de 35.500 personas para el año 2009, lo cual hace que este país deba

asumir políticas de estado para afrontar este fenómeno, ya que como se establece en el Anexo 3, la cifra de colombianos bajo el concepto de refugiados, asilados, o en cualquier otra forma de denominación que abarque a personas que piden protección internacional ha ido en aumento a través de los años, con algunas fluctuaciones, pero manteniendo un constante crecimiento, sin que las mismas cifras logren indicar resultados efectivos de los programas de soluciones duraderas ejecutados por ACNUR y el Estado Ecuatoriano<sup>2</sup>.

Es necesario aclarar que la falta de información específica en el periodo 1999 a 2005 se presenta por cuanto ACNUR solo realizó el análisis sobre las solicitudes, aceptaciones, rechazos, retornados, naturalizados y otros ítems, para los países industrializados y no para el resto de naciones, y si bien cuenta con algunas estadísticas sobre refugiados Colombianos en Ecuador, no son del todo claras y presentan grandes diferencias con las estadísticas del mismo periodo que publica el gobierno de Ecuador en sus informes.

Es importante mencionar que en el Anuario Estadístico de ACNUR 1999, no se encuentra referencia a las estadísticas de Ecuador respecto a refugiados colombianos, esto hace notar la baja incidencia del proceso en ese año, ya que si existen estadísticas sobre ellos en otros países como Alemania, Francia, Panamá, Noruega, España, Suiza, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos, que suman un total de 4010 solicitudes para ese año, de las cuales solo se aceptaron 2650.

La mayoría de refugiados colombianos en Ecuador viven en las provincias de Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos. También se encuentran importantes comunidades de personas refugiadas y/o solicitantes de refugio, en las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura, sin dejar de mencionar las provincias de Guayas, Manabí y Azuay.

En el último estudio publicado por el gobierno ecuatoriano, se encontró que existe un total de 168.828 colombianos con necesidad de protección internacional, de los cuales el 64%, es

---

<sup>2</sup> Las cifras presentadas en este anexo fueron recopiladas de varias fuentes algunas ya citadas en el presente trabajo: (CODHES, 2004), (CODHES, Informe 2006), (CODHES, 2006), (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010), (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008); y otros documentos que mencionan el tema son: Informe: "Solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos colombianos en América del Sur, 1998-2003" Compilado por la Unidad de Datos sobre la Población, ACNUR Ginebra; y principalmente los Anuarios Estadísticos de ACNUR en los años 1999 a 2010; además de la información suministrada por el gobierno ecuatoriano a través de su página web: <http://www.mmrree.gob.ec>.

decir 107.459 personas, se movilizaron a dicho país por causa del conflicto armado colombiano (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2009: 51 a 103).

De esta población, el 90% indicó que no tienen intención de volver al país, hasta que las circunstancias de seguridad mejoren (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2009: 15 a 17).

Hay que aclarar que la baja cifra de retornados o reasentados, no es solo exclusiva del fenómeno colombiano, sino que es una tendencia mundial de acuerdo al Anuario Estadístico 2009 de ACNUR (UNHCR, 2009: 29), ya que de dos millones y medio de refugiados mundiales que retornaron a sus hogares en el año 2002, la cifra descendió a solo 251.500 en 2009.

El estudio del gobierno ecuatoriano, permite obtener datos interesantes sobre las condiciones de estas 168.828 personas, ya que el 36% de ellas tiene documentación relacionada con refugio (visa de refugio 18,8%; certificado de solicitante 14%; notificación de 30 días 3,4%), y el resto o no tiene documentación 34%, o tiene documentación de estadía no ligada al refugio 29,7% (cedula de naturalización, visas, nacidos ecuatorianos, o tarjetas de migración).

Esto nos permite concluir que se esta incluyendo dentro de la población con necesidad de protección a un 29,7% que si bien tiene origen colombiano, no esta solicitando la protección, y no requiere de ella, ya que se naturalizo, o se encuentra en Ecuador por motivos diferentes a los aceptados por ACNUR como causas de refugio. Esto se ratifica con las mismas cifras del estudio donde un 20% de la población encuestada no solicito asilo/refugio por cuanto no tuvo necesidad de ello al poseer otra documentación que le permitía estar en el país.

### **2.2.1. LEGISLACIÓN ECUATORIANA FRENTE A LAS MIGRACIONES Y LOS REFUGIADOS.**

La legislación ecuatoriana referente a migraciones se encuentra regulada principalmente por el Decreto Supremo 1897 o ley de extranjería codificada bajo No. 2004-023, el Decreto

Supremo 1899 de 1971 o ley de migración codificada bajo N° 2005-006, el Decreto 3301 de 1992 que reglamenta la aplicación de refugio, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (Planex 2020) y la Declaración Sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos, la Agenda de Seguridad Interna y Externa 2008, y la Constitución Política de 2008.

En la Constitución Política Ecuatoriana, en el artículo 40 se establece que la migración es un derecho, y en el Artículo 41 se garantiza el derecho de asilo y refugio, consagrando la protección especial para estas personas, garantizando el principio de no devolución y aclarando que no habrá sanción penal a los solicitantes de refugio por su ingreso irregular a territorio ecuatoriano.

Adicional a este reconocimiento constitucional, el Estado Ecuatoriano ha asumido su compromiso internacional con los migrantes, entre ellos los refugiados colombianos, a través de la Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI), cuando se reconoció que el Estado asumía "...la responsabilidad de definir una política migrante integral,...", estableciendo "... la no discriminación a las personas por su condición migratoria", tal y como fue citado por Jaime Cruz Rincón, al igual que el reconocimiento hecho por el mismo Presidente Correa en la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas al criticar la criminalización de la libre circulación de personas, y la designación de ilegales a los seres humanos (Roll, 2010: 108 a 111).

A pesar de estas garantías constitucionales, la legislación sobre migración se basa en decretos expedidos en los periodos de dictadura, los cuales se fundamentan en conceptos de seguridad nacional, criminalización, selectividad y control de los extranjeros, "... en especial a los que ingresan o se mantienen en el país en situación irregular, asumiéndolos como personas peligrosas para la seguridad y economía nacional" (Benavides, 2007: 7). Esta concepción se desprende de los considerandos de la ley expedida mediante Decreto Supremo 1897, que fue codificada, es decir validada, por el Congreso ecuatoriano en 2005, con base en los artículos 139 y 160 de la Constitución Política, es decir, se ratificó su contenido por parte del legislativo independiente del origen del mismo.

Esta ley contiene elementos incongruentes con las políticas generales de protección a los migrantes, entre las cuales resaltamos: un control amplio y discrecional de la Policía

Nacional referente a interrogatorios, inspecciones, arrestos sin respeto a garantías procesales, rechazo de admisión o salida de extranjeros, detención y procesamiento por presuntos delitos y contravenciones migratorias; Aplicación de cláusulas de exclusión a personas con enfermedades graves, crónicas y contagiosas, que sufran psicosis aguda e inválidos; Procesos de deportación de personas en situación irregular no ajustados a los estándares nacionales e internacionales de debido proceso (Benavides, 2007: 7, 8 y 9).

El Decreto 3301 de 1992, estableció el reglamento para la aplicación de refugio en Ecuador. En él se reconoce el carácter de refugiado en los términos de la Convención de Ginebra de 1951, y la solicitud de refugio debe ser presentada en no más de 30 días contados desde el momento del ingreso al país si este fuere ilegal, o antes que expire la autorización de permanencia, si esta es legal; además de otorgar un certificado de permanencia mientras se define la solicitud, por un plazo de 90 días.

Reconoce además las causales de expulsión, las causas de cesación y de expulsión, y el derecho a la no devolución, establecidos en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre refugiados. En su artículo 30, el Decreto 3301 establece la obligación del refugiado de notificar sus desplazamientos fuera del país, y la obligación de llevar un registro de los mismos, y reconoce que quien tenga durante tres años consecutivos la visa de refugiado podrá solicitar la residencia definitiva en Ecuador y por consiguiente su naturalización, según el artículo 31 del mismo Decreto.

La ley de extranjería Codificada bajo No. 2004-023 del 11 de noviembre de 2004, en su artículo 4° asegura la protección de acuerdo a las convenciones internacionales, de aquellos que soliciten asilo en Ecuador por motivos de guerra o persecuciones políticas. Esta ley es la que faculta al Ejecutivo a través de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, a aplicar las normas y procedimientos de extranjería en especial el otorgamiento del documento (visa) para permanecer en el país.

Esta ley exige el registro de todo inmigrante que ingrese a Ecuador en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días siguientes al de su arribo en el territorio nacional (artículo 13 de la ley de extranjería).

También es aplicable la ley de migración elaborada bajo gobierno de la dictadura con el Decreto Supremo 1899 de 1971 y codificada bajo N° 2005-006 del 12 de abril de 2005, quien otorga el control migratorio al Ministerio de Gobierno, quien posee autoridad para impedir el ingreso o salida de nacionales o extranjeros cuando las circunstancias de orden público lo requieran (artículo 2 y 3). Entre sus atribuciones posee las de prevenir y controlar la migración clandestina; llevar el registro nacional del movimiento migratorio, ya sea de nacionales o extranjeros; realizar el empadronamiento o censo, registro y control de inmigrantes y no inmigrantes.

Esta ley en sus artículos 9° y 10° establece causales de rechazo de migrantes entre ellas: que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena; que sufran de psicosis aguda o crónica y los inválidos a quienes su lesión les impide el trabajo; quienes no se hubieren inscrito en el registro de extranjeros; o quienes no posean documentos que acrediten su identidad. El rechazo será inmediato y se aplicara por la policía del servicio de migración en el mismo momento que compruebe cualquiera de estas causales

Dentro de los principios que sustentan la formulación de la política de seguridad en el ámbito internacional para Ecuador, la denominada Agenda de Seguridad Interna y Externa 2008, se reconoce expresamente la protección a los migrantes, cualquiera sea su causa (Guerrero, 2008: 21):

“10. El Ecuador proscribe todo tipo de discriminación hacia los seres humanos, sin importar su origen étnico, su nacionalidad, su condición social, sus creencias religiosas, sus convicciones políticas, su identidad de género y su orientación sexual.

(...)

14. El Ecuador reconoce el principio de la ciudadanía universal y, en consecuencia, el derecho de las personas a migrar y no sufrir por ello discriminación o cualquier menoscabo a sus derechos humanos.

15. El Ecuador se opone a criminalizar la emigración o a considerar, como amenaza a la seguridad, los flujos migratorios. Defiende el principio de la libre circulación de personas. En consecuencia, propiciará acuerdos internacionales sobre la materia que enfrenten las causas económicas y los efectos sociales de las migraciones.”

En ejercicio de esta política, Ecuador estableció en su Agenda de Seguridad respecto a los refugiados el Lineamiento Estratégico 1.4., en el cual se compromete a ejecutar una política de garantía de sus derechos, a través de las siguientes acciones:

“1.4.1 Aplicar los principios de la Convención de Ginebra sobre refugiados; aportar al debate sobre los instrumentos legales que regulan el estatuto de los refugiados en el país, y propiciar, en coordinación con el ACNUR y el Gobierno de Colombia, respuestas humanitarias duraderas para la población de ese país que busca refugio en el Ecuador.

1.4.2 Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.”  
(Guerrero, 2008: 28).

Se debe tener en cuenta que a partir de 2008 el gobierno ecuatoriano propicio una serie de medidas en contra los migrantes colombianos, limitando el acceso de ellos a su territorio a través de dos decretos que establecen la exigencia del pasado judicial y posteriormente la exigencia de la apostilla de este documento a quienes quisieran ingresar a Ecuador, de acuerdo al Boletín de prensa 706 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador del 11 de diciembre de 2008 y del Decreto 1122 de 2009 (Laverde, 2009: 22 y 57).

## **2.2.2. APLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE ACNUR A LOS REFUGIADOS EN ECUADOR.**

Ecuador reconoce los lineamientos dados por ACNUR para la protección de los refugiados y a partir del año 2008 promulgo su “Plan de Política en materia de refugio”, el cual se transformo en el eje central de su política interna para ellos.

En este plan de acción el gobierno ecuatoriano reconoce que es su obligación desarrollar planes y políticas públicas para garantizar los derechos de movilidad de las personas, lo que “... incluye libertad de tránsito, de residencia y de solicitar, recibir y disfrutar asilo y/o refugio.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 20).

Como eje central este plan incorpora el concepto de la inserción activa de todos los migrantes, incluidos los refugiados, dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo, la cual tiene como objetivo fundamental la incorporación activa de toda la sociedad, tratando

de evitar todo tipo de discriminación tanto de la población local, como de los refugiados, al momento de desarrollar las políticas de ayuda humanitaria.

Estos objetivos, se cumplirán teniendo en cuenta dos vertientes: garantizar una plena protección de la población vulnerable, y brindar una solución efectiva y duradera de la situación de los refugiados. Respecto a la solución definitiva, considera que el retorno voluntario es la mejor opción, pero indica que “...lamentablemente, esta opción es poco probable, por la negativa dinámica del conflicto armado en Colombia.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008: 22), reconociendo que ejecuta planes e reubicación en otras naciones, como Brasil, Chile y Argentina, y la integración de los refugiados a la población ecuatoriana.

Frente a estos lineamientos reconoce como derecho de los solicitantes de refugio y de los refugiados la no devolución a su país de origen y todos aquéllos otorgados por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, tal y como lo analizamos en el capítulo tercero del presente trabajo.

El Estado Ecuatoriano ha elaborado una serie de documentos, y guías para los refugiados, con el fin de facilitar el acceso a la organización estatal, para el trámite de sus solicitudes<sup>3</sup>

El proceso de refugio en Ecuador inicia con la presentación de la solicitud de condición de refugiado, la cual se hace ante la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores ubicada en las ciudades de Quito, Cuenca o Lago Agrio, y en las oficinas permanentes de las brigadas en las ciudades de Esmeraldas, Ibarra y Santo Domingo.

Esta solicitud se hace mediante el diligenciamiento del formulario correspondiente y presentando una identificación personal, es decir la cédula de identidad, pasaporte o registro civil de nacimiento (partida de nacimiento), y si no tuvieran alguno de estos documentos, deberán explicar las razones de ello. Con esta información los datos de la persona serán ingresados en el sistema nacional de registro obteniendo un número de registro y un

---

<sup>3</sup> Guía Informativa ¿Cómo solicitar refugio en el Ecuador? Oficina de ACNUR-Quito. Sexta edición, junio 2010.

documento de identificación individual. Adicionalmente deberán presentar una entrevista ante funcionarios de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este documento de identificación es provisional y es emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el cual los acredita como solicitantes de la condición de refugiado. Este certificado tiene una validez de 90 días prorrogables hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores tome una decisión definitiva sobre su solicitud.

Esta decisión es tomada por una Comisión en la cual participan dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Gobierno, el ACNUR participa con voz pero sin voto. Si acepta la solicitud, el solicitante es inmediatamente reconocido como refugiado en el Ecuador y recibirá un carné de identificación con la visa que lo acredita como tal con carácter indefinido, pero la visa debe ser renovada cada año.

La negación de la solicitud se hará por escrito, y quien realice la solicitud cuenta con treinta días para apelar a la decisión ante el Ministro de Relaciones Exteriores, una vez sea notificada esta decisión.

Con respecto a las políticas para los refugiados, si bien es cierto que Ecuador posee el marco normativo de protección más amplio de la región, también es cierto que este marco solo es efectivo ante las primeras etapas de refugio, específicamente la recepción de los mismos y la satisfacción de sus necesidades prioritarias, pero con respecto a las siguientes fases como la de integración, que implica el acceso al trabajo, a servicios de salud y educación, entre otros, se ha visto una restringida acción estatal.

Las limitaciones de la política ecuatoriana frente a los refugiados se centran en:

1. El sistema de reconocimiento del carácter de refugiado se sustenta en entrevistas individuales y una decisión de elegibilidad como refugiado de carácter particular, lo cual no permite dar una respuesta efectiva y proporcional a la gran cantidad de personas que necesitan protección internacional.
1. La existencia de personas en condiciones de refugio, que no tramitan la solicitud o que han sido rechazadas, y se encuentran en condición migratoria irregular.

2. La falta de información acerca de la situación de los refugiados en el país, así como acerca de los compromisos adquiridos para el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario por parte del Estado Ecuatoriano.
3. La concentración en Quito de las oficinas decisorias sobre las solicitudes de refugio, la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y la Comisión de Elegibilidad, cuando los refugiados se encuentran en las poblaciones de frontera, generando falta de accesibilidad a los organismos que toman las decisiones sobre su futuro.

Estas fallas en la atención al refugiado son reconocidas por las conferencias internacionales, especialmente el Plan de México de 2004, en el cual se admite que los funcionarios públicos encargados de la asistencia a los refugiados, no solo en Ecuador, sino en la mayoría de países receptores, carecen de los conocimientos necesarios sobre las normas que protegen a esta población; además de inconvenientes

“... para la identificación de personal especializado, la puesta en marcha de sistemas de registro computarizados, la lentitud de los procesos de determinación de la condición de refugiado o la debilidad de los procesos de documentación por falta, entre otros motivos, de recursos técnicos, humanos y financieros.” (ACNUR, 2004: 9).

Las deficiencias en el proceso de reconocimiento de la calidad de refugiado por parte del gobierno ecuatoriano pueden ser identificadas así:

- a) Durante la etapa de Solicitud y presentación de documentación, se verifica la inexistencia de Oficinas Seccionales para los Refugiados en las provincias; la exigencia de documentos adicionales a la solicitud; y la falta de indicadores en la solicitud que permitan llevar registros estadísticos diferenciados.
- b) Durante la etapa de entrevista y verificación de la información suministrada por el solicitante, nuevamente se encuentra la ausencia de Oficinas Provinciales; la suspensión de la evaluación hasta la presentación de documentos de respaldo; la intencionalidad de la entrevista en descubrir contradicciones e inconsistencias en las declaraciones.
- c) En la etapa de resolución, no hay suficiente motivación en las resoluciones de negativa de refugio y en las de cancelación que justifique esta decisión; y las limitaciones en el acceso a reuniones de la Comisión donde se analizan y resuelven las solicitudes.

- d) Y en la etapa de apelación, los afectados con el rechazo de la solicitud de refugio carecen de suficiente asistencia legal para ejercer este derecho.

### **CAPITULO 3.**

## **LA POLITICA EXTERIOR Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

### **3.1. POLITICA EXTERIOR**

La política exterior, es entendida como la proyección externa del Estado, la cual “tiene por objeto el logro, la concreción de una serie de metas u objetivos estables, permanentes y muy variados, según los casos” (Laviña, 1983: 141), que el mismo Estado se ha fijado, y que tiene una permanencia en el tiempo.

La identidad colectiva se puede definir como “la idea de un interés o bien común que lleva a las personas a afirmar una identidad por semejanza, basada en una visión compartida de este bien o interés común” (Busso, 2008: 13), y la defensa de dicho interés común frente a los demás países se logra a través de la política exterior y la diplomacia.

Por lo tanto la política exterior, como reflejo de la identidad nacional se ve influenciada por algunos de los aspectos que intervienen en la formación de esta, los cuales son enunciados por Holsti, y se constituye tanto de elementos primigenios como lo son la raza, la etnia, el lenguaje, la geografía, los símbolos, la historia, las creencias preexistentes de la comunidad donde nos insertamos; y de elementos circunstanciales del proceso de identidad. (Valdivia, 2001: 2 y 3; Busso, 2008: 14):

- a) Las nociones de alineación o no; aislacionismo; coaliciones; alianzas; y en general la concepción del Estado Nacional.
- b) La jerarquía de los objetivos concretos y abstractos que requiere el Estado, con metas a mediano y largo plazo para su inserción en el Sistema Internacional.

- c) Las capacidades, recursos y respuestas de poder para influir en el Sistema Internacional.
- d) Los mecanismos diplomáticos en política exterior (estructuras, instituciones, personal y funciones diplomáticas).
- e) Los medios de comunicación y propaganda para crear una actitud en política internacional.
- f) El uso de la economía como técnica de coerción en política internacional.
- g) El uso de guerra no convencional y de la fuerza dentro de política internacional.
- h) Las armas como instrumentos de política exterior.

De lo anterior, se deduce que la política exterior tiene una doble calificación: en primer término es una acción, por cuanto proyecta en el entorno los valores e intereses de sociedad que la elabora; y en segundo lugar es un elemento constitutivo de la identidad política de esa sociedad.

En este punto es necesario aclarar que asumimos parcialmente como teoría de la formación de la política exterior al constructivismo, por cuanto el proceso de construcción de la identidad, como lo define Wendt, se da por la interacción entre agentes tanto gubernamentales como no gubernamentales, y que denota la importancia del otro en la construcción de la identidad propia, entendiendo que los agentes no son solo los Estados sino también los demás actores del Sistema Internacional (Wendt, 2004: 26).

Frente al constructivismo, debemos analizar que si bien entiende al poder como el debate entre los actores del Sistema Internacional, no tiene en cuenta la influencia y la lucha interna de los factores de poder de cada Nación, es decir, olvida la existencia de varios factores como lo son los enfrentamientos de poder entre sus elementos, la burocracia, o los grupos de presión ya sean políticos, económicos o sociales, que le dan el carácter de comunidad política a una Nación.

El constructivismo nos permite entender la continuidad en el tiempo de la política exterior. Como lo plantea Waeber (Merke, 2006: 24), la existencia de una organización estratificada, la cual permite que el discurso internacional no sea remplazado por otro cuando haya un cambio de gobierno y/o de línea política dentro del mismo, sino que se re-articulan

conceptos del discurso manteniendo algunos elementos centrales y reemplazando o modificando otros, para mantener un dialogo coherente en la línea de tiempo.

La relación entre identidad y política exterior, se comprende en cuanto el Estado maneja el concepto de interés nacional, el cual como elemento de la política interna, hace parte de la disputa entre las facciones políticas para obtener el monopolio del apoyo electoral; por lo tanto los discursos políticos están atados a no contradecir o menoscabar ese concepto de identidad nacional.

En el desarrollo de la política exterior debemos diferenciar las dos etapas que comprenden su desarrollo al interior de cualquier Estado: los elementos o motivadores de esta política, y los procesos de elaboración de la misma.

### **3.1.1. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.**

Existen múltiples temas que pueden ser considerados importantes para un gobierno, o por quienes ostentan el poder político de una Nación, los cuales pueden producir expectativas reales o imaginarias sobre como influirán en sus decisiones.

El carácter político de los intereses, los objetivos, las vinculaciones y las decisiones que se deben tomar, hace que se analice la existencia de una conciencia política, la cual puede considerarse como reflejo del sujeto, ya sea una persona física o institucional, en el proceso de ejercicio del poder.

Esta conciencia política se puede apreciar en dos niveles: el socio-psicológico, que comprende la representación que tiene el sujeto frente a su posición en el Estado; el segundo nivel es la ideología política, que representa un sistema "de concepciones científicas, elaboradas teóricamente, sobre el carácter de las relaciones entre las clases sociales, naciones y grupos sociales con respecto al poder estatal". (Castro, 1998: 145).

La conciencia política como acabamos de analizar, se puede ver afectada por la deformación de las percepciones, lo que genera una falta de relación entre las acciones tomadas y los eventos que las motivan, con la consecuencia de la existencia de agendas de política exterior

alejadas de la realidad de las Naciones; el surgimiento de una doble agenda en política exterior; o el desarrollo de agendas ocultas respecto a los temas sensibles para el Estado.

La conciencia política, hace que se remita como parámetro del desarrollo de la política exterior al concepto de Interés Nacional, el cual se ha transformado en una nebulosa intelectual que permite la inclusión de múltiples temas en la agenda política internacional.

Anabella Busso cita a Nau, para confirmar que “la identidad nacional junto al poder nacional definen los intereses nacionales”, y confirma que la “... identidad se construye también en relación con el otro, es decir que en el caso de las identidades nacionales tienen suma importancia las vinculaciones que el Estado establece a nivel internacional, con los diversos actores.” (Busso, 2008: 15).

Como se mencionó, el Interés Nacional hace parte importante de las concepciones de la política exterior, pero posee una ambigüedad de términos que hace algo difícil establecer sus componentes. Sin embargo el análisis de Hans J. Morgenthau (Morgenthau, 1994: 168), definió que el concepto de Interés Nacional tendría dos componentes, uno más estable, o casi fijo en el tiempo, de carácter más lógico; y otro variable, de carácter coyuntural, lo que le permite ajustarse a las necesidades de cada gobierno en momentos específicos de la historia o de la actividad política. Es decir el Interés Nacional es todo lo que le conviene a la Nación en su totalidad.

El Interés Nacional por lo tanto, tiene un doble uso, es un instrumento de análisis, y un componente de la política exterior. De acuerdo a Luciano Tomassini el primer rol es poco útil en términos prácticos, ya que su ambigüedad hace que sea difícil de utilizar en la actualidad, por su carga emocional y su generalidad, sin embargo esta misma característica es la que le otorga importancia a nivel de la política exterior, ya que se constituye en un elemento útil para justificar los intereses de un Estado en la construcción de su agenda internacional (Tomassini, 1991: 248).

Por su parte, Horacio Baldomir considera que el Interés Nacional es “... una especie de matriz que comprende aquellos intereses u objetivos que constituyen las necesidades esenciales de un Estado” (Laviña, 1983: 143), y estas necesidades se resumen en objetivos de defensa o seguridad, económicos, ideológicos y los vinculados con el orden mundial.

Debemos tener en cuenta que si bien establecer un orden no clarifica del todo el concepto de interés nacional, permite establecer cuáles son las necesidades con un valor importante para los tomadores de decisiones.

Pero, ¿cómo diferenciar cuales son los intereses concretos en cada Nación, para constituirse en elementos prioritarios y estables de una política exterior, evitando la deformación de las percepciones y la ambigüedad del Interés Nacional?

En este punto entendemos que son dos los elementos que engloban los intereses de cada Nación, sin tener en cuenta su tendencia política o el tipo de gobierno que posea, ya que cada Nación está obligada a preservarlos, y estos son en primera medida su “independencia y seguridad, y en segundo lugar, a la prosecución y protección de sus intereses económicos” (Deutsch, 1974: 111). Algunos autores consideran que habría un tercer elemento que caracteriza al Interés Nacional como lo es la libertad de sus ciudadanos (Tomassini, 1991: 250), pero en nuestro caso consideramos que esta se encuentra inmersa en el concepto de seguridad, debido a que cada gobierno define cuales son las libertades que pueden gozar sus ciudadanos, ya que cada dirigente político determina cuales son estas y la forma en que se ejercen, y ello esta normalmente justificado en el convencimiento de mantener la estabilidad nacional.

**a) Seguridad nacional.** El concepto de Seguridad presume la existencia de desafíos internos y externos que debe enfrentar un gobierno. La Seguridad no debe entenderse únicamente al nivel militar, o a los retos que se deban resolver a nivel armado, sino que involucran nuevas dimensiones como la degradación ambiental, la posesión de minerales estratégicos, el tráfico de drogas ilícitas, los flujos migratorios ilegales, epidemias y el terrorismo, entre otros.

Esta definición de la política de seguridad alejada de la concepción realista de seguridad y poder, es citada por Alexandre Barros, al mencionar que surge una diplomacia de la Seguridad Nacional, la cual se basa en la definición clara de los Intereses Nacionales, adicional a una capacidad para reivindicarlos en el contexto internacional, alejándose de los términos de seguridad basados en capacidad armamentista y capacidad beligerante (Wilhelmy, 1987: 8)

La Seguridad Nacional implica por sí misma la existencia de una identidad física, política y cultural, la cual debe preservarse de la intervención o influencia de otros Estados. Esta concepción realista de seguridad se enmarca en conservar la integridad territorial del Estado y es la que asumimos en este trabajo, en contraposición de la definición constructivista de seguridad, ya que esta asume que el Estado y por lo tanto sus intereses nacionales dependen de la interacción con el Sistema Internacional:

“La seguridad de cada Estado dependerá, de esta manera, del esfuerzo por ahondar en los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir los conflictos.” (Orozco, 2005: 167)

En nuestra opinión, la seguridad sigue siendo un tema interno del Estado, sus características y alcances son establecidos por el mismo, y su proyección en el Sistema Internacional solo surge por la conveniencia para alcanzar sus intereses, al buscar el apoyo de otras Naciones para asegurar el logro de esos objetivos ya predeterminados, que al conjugarse con intereses similares de otras Naciones dan origen a las políticas multilaterales de seguridad.

**b) Intereses económicos.** Estos intereses son decisivos, ya que pueden estar unidos a los intereses políticos o en contra de ellos, y no solo hablamos de la actividad económica del Estado, sino de los particulares, los cuales son determinantes debido a que son uno de los grupos de presión más importantes de las relaciones intra y extra nacionales.

Dichos intereses se ven desarrollados a través de las políticas de consolidación de procesos de integración, ya sea regional, subregional o multilateral, y la ampliación de las fronteras comerciales. Lo cual se logra a través de la ejecución de políticas adecuadas y el desarrollo de una estructura institucional lo suficientemente dispuesta para generar un crecimiento económico, a través de la generación de empleo y de procesos comerciales sostenibles y estables.

Normalmente los intereses económicos buscan asegurar la expansión económica, la internacionalización del comercio y la producción local, basados en políticas que garanticen

el bienestar del ser humano, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, principios comerciales justos y la reducción de la deuda externa.

Estructuralmente cada nación busca desarrollar sus intereses económicos mediante el fortalecimiento de sus estructuras internas, principalmente a través de la política y economía públicas, que intentan avanzar en el desarrollo empresarial y el gobierno corporativo. Además de desarrollan a través de la ejecución de programas de impuestos y finanzas públicas centradas en una política fiscal nacional y el gasto público, aunado a la adquisición e implementación de una política pública para el desarrollo.

Es por lo anterior que se transforma en un elemento esencial del interés nacional al constituirse en un objetivo claro de cada nación el obtener la mayor estabilidad comercial posible.

### **3.1.2. PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO.**

La definición de los temas que conforman al interés nacional, es crucial para poder tomar decisiones desde los ámbitos de poder, ya que al reconocerse cuales son los temas de interés, sobre ellos se exige la definición de una política de estado para su manejo.

Esta definición de temas, se concreta en la agenda internacional del estado. Podríamos entender la agenda internacional como la articulación de los intereses nacionales en procesos sectorizados, desagregados y específicos, que permiten la elaboración de un plan central en la política exterior. Esta sectorización permite ampliar los temas de interés para los estados de las cuestiones geopolíticas, estratégicas y militares, a las relaciones comerciales, económicas, industriales y de tecnología, medioambientales, terrorismo, raciales, el narcotráfico, entre otras (Tomassini, 1991: 253).

La creación de la política estatal y por consiguiente de la agenda internacional, se desarrolla a partir de un proceso que se debe concebir como el conjunto de interacciones entre organizaciones, mecanismos e instituciones del sistema político o burocracia, que dan origen a decisiones y líneas de acción específicas, tomando en cuenta las orientaciones y objetivos del Estado.

Este proceso refleja la esencia y naturaleza del Estado, demostrando las ideas y concepciones de quien tiene el poder político, y la interrelación existente con los demás miembros la sociedad.

Obviamente, este proceso de elaboración de políticas incluye todos los ámbitos de la vida de una Nación, desde las políticas sociales, educativas, culturales hasta las económicas, tanto en los ámbitos internos como externos, por ello este proceso requiere la preexistencia de un concepto de Nación y la identificación con el mismo por parte de los ciudadanos y de los gobernantes.

Por ello la política exterior no es todo el universo del proceso de elaboración de políticas, sino solo una parte del mismo, el cual está condicionado por los elementos internos y externos, entendidos estos últimos, como la existencia de un sistema internacional, al cual se pertenece e influye en cada nación, y “que vincula los fines del Estado con las relaciones internacionales” (Castro, 1998: 13).

Influyen además en el proceso de elaboración de las políticas, no solo los intereses gubernamentales y sus estructuras, sino los particulares y grupos de poder externos al gobierno, como grupos económicos, clases sociales dominantes, y demás factores de poder social.

Las políticas públicas son decididas por quienes han alcanzado los cargos formales de poder, y debido a la confrontación de intereses que se encuentran a su alrededor se expresan de forma política.

En las décadas de los setenta y ochenta, Harold D. Lasswell y posteriormente Garry D. Brewer, desarrollaron un mapa conceptual sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en el cual hay cuatro etapas: origen, diseño, gestión y evaluación. Es necesario aclarar que el proceso de elaboración de políticas no es casual, sino que se retroalimenta, y como tal las etapas no son requisitos que se deban cumplir de forma obligatoria para la obtención de un resultado.

**a) Origen.** En esta etapa lo que se busca es definir cuál es o que se entiende por un problema social, y que requiere la intervención del Estado para darle solución, para lo cual se elabora una política pública. Para que un hecho asuma el carácter de problema social, Gary Becker estableció que debe tener dos características: dar muestra de ser una carencia objetiva en la sociedad; y obtener una calificación de problema público por parte de los actores con poder (Olavarría, 2007: 10).

Dichos actores no necesariamente deben ser nacionales, ya que sujetos internacionales pueden percibir como un problema social importante, algún tema que el gobierno de turno o los actores nacionales no perciben como tal. Los motivos para intervenir pueden ser variados, quien quiera que sea el actor que lo interprete así, ya que pueden ser desde razones éticas y morales hasta de distribución del poder.

Para que un problema sea considerado público debe tener tres características: en primer lugar se da una interdependencia de los problemas, entendido que este problema no se presenta aislado de los demás fenómenos de la vida social. El segundo aspecto es la existencia de una indiscutible subjetividad en la identificación de problemas públicos, ya que de todos los problemas existentes en una sociedad, solo se tienen en cuenta los que coinciden con las visiones e intereses de los actores con poder. La última característica indica que los problemas públicos son dinámicos, debido a la influencia que en ellos tienen factores tales como la tecnología, la cultura, la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública. (Olavarría, 2007: 11 y 12)

**b) Diseño.** El diseño de la política pública se entiende como el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta, determinando el rol que desempeñan tanto el Estado como la población en la etapa de gestión.

La formulación de políticas públicas reconoce, por un lado, un proceso técnico – racional y, por otro, un intenso proceso político. Respecto al proceso técnico – racional, Olavarría cita a Bardach (Olavarría, 2007: 33), quien establece los siguientes pasos para su elaboración, aclarando que no se encuentran en un orden estricto, y que pueden presentarse todos o algunos de ellos, a excepción del primero y el último que se darán en todos los casos:

- Definir el problema
- Recolectar evidencia
- Construir alternativas
- Seleccionar criterios
- Proyectar resultados
- Analizar beneficios y desventajas
- Tomar la decisión
- Presentar el caso

El diseño de propuestas enfrenta tres tipos de restricciones que pueden ser: sustantivas, institucionales o políticas. Las restricciones sustantivas son propias del problema a resolver, y sus causas determinan las dificultades para abordarlo y resolverlo. Las restricciones institucionales tienen que ver con la normatividad y los procedimientos relacionados con la toma de decisiones sobre la propuesta y su implementación. Las restricciones políticas hacen referencia al alto nivel político que conlleva la decisión, ya que depende del reconocimiento que el problema tenga en los actores del proceso de la política pública, para que pueda tenerse en cuenta, lo cual implica adicionalmente, que deba competir con otros problemas formulados por otros actores, para poder ser tenido en cuenta.

**c) Gestión.** También denominada implementación y/o terminación, esta etapa del proceso de elaboración de políticas de estado se caracteriza por el desarrollo y cumplimiento de las mismas, aunque se debe aclarar que no necesariamente las políticas se extinguen con su ejecución, ya que habitualmente estas cambian o se combinan con otras.

En la gestión se desarrollan diversas acciones consideradas por los actores políticos, se destinan y ejecutan los recursos asignados a la política, se aplican los instrumentos y se desarrolla aquello que ha sido previsto en la definición de la política.

Como lo mencionamos, los resultados e impactos de una política pueden ser los esperados, pero también pueden ser menores u obtener resultados e impactos no previstos. La administración específicamente los diseñadores de las políticas, deben aprender a considerar todos estos resultados para la formulación de nuevas políticas públicas.

**d) Evaluación.** La evaluación es considerada como la etapa de post-implementación, diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo.

La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o programas, e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos. Debido a que toda política pública tiene una serie de objetivos a cumplir, se entiende que la evaluación enmarca el cumplimiento o la resolución de un problema social definido.

Adicional al cumplimiento del objetivo inicial, la evaluación también permite proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas. Este análisis se da en dos áreas específicas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Respecto al proceso de toma de decisiones, la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos, es decir permite mejorar el proceso de toma de decisiones.

En cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa.

### **3.2. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

El proceso de toma de decisiones es un paso posterior del proceso de elaboración de políticas de un estado, ya que sobre esta política que se elaboro, deben ejecutarse las acciones tendientes a conseguir esos objetivos que como nación se propuso, es decir es el proceso mediante el cual “se construye la agenda internacional que en la práctica va a concitar la atención de la política exterior de un país, se van a operacionalizar los temas o intereses incorporados en la agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior” (Tomassini, 1991: 259 y 160).

Entendemos que en el proceso de toma de decisiones se examina la estructura administrativa o burocrática que refleja cómo se toma la decisión, y que no debe confundirse con el proceso de la elección de la decisión, es decir los procesos psicológicos que conllevan al porque de una elección de una opción, el cual analizaremos mas adelante.

Es posible que se pueda llegar a confundir el proceso de elaboración de políticas con el proceso de elección o toma de la decisión, pero son elementos diferentes ya que el primero hace referencia a la elección de los lineamientos sobre los cuales se funda el accionar del Estado en materia de política exterior, es decir el sistema macro que rige todo el funcionamiento político de la Nación en este tema; y el proceso de toma de decisiones, es el proceso micro, puntual por medio del cual el sujeto o los sujetos que toman la decisión en materia de política exterior toman una determinación dentro de los lineamientos de la política nacional.

Los dos procesos comparten varios aspectos similares como los son las influencias objetivas y subjetivas, y la interrelación con los otros para su elaboración, pero deben entenderse como aspectos diferentes dentro de un mismo conjunto.

### **3.2.1. ¿QUÉ ES EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES?**

Allison reconoce en su trabajo que la política gubernamental no se genera por un solo individuo o “realizador”, sino por “un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos”, lo que comúnmente llamamos burocracia o sistema político (Allison, 1988: 22).

La toma de decisiones es considerada por Halisman como un proceso político basado en conflictos y consensos (Allison, 1988: 230), que posee tres características: a) la diversidad de fines y valores que deben reconciliarse antes de alcanzar una decisión; b) la presencia de grupos competitivos dentro del grupo principal, donde cada uno de ellos tiene políticas y fines alternativos; c) la relevancia de cada uno de estos grupos, la cual está dada por la influencia directa que tengan sus fines o sus argumentos en la decisión final.

En el texto “El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos” se realiza una excelente definición de lo que debe representar la toma de decisiones, la cual adoptamos para el presente trabajo (Castro, 1998: 13):

“La toma de decisiones puede ser entendida como la actividad racional que supone:

- Concientizar una situación como problema;
- Separarla como particularidad que requiere solución;
- Determinar fines y subfines;
- Recoger y sistematizar la información;
- Confeccionar planes y pronósticos;
- Elaborar sobre esas bases un surtido de posibles soluciones alternativas;
- Elegir de éstas la que satisfaga los intereses de las clases, grupos, o capas sociales que están representadas en la organización política de la sociedad; y
- Formalizar la decisión, otorgándole una fuerza obligatoria”

De lo anterior podemos definir que el proceso de toma de decisiones involucra no solo la identificación el problema, sino trazar un plan para enfrentarlo y ponerlo en práctica.

George Tsebelis (Acuña, 2007: 654) cita diez capacidades que deben poseer los gobiernos para demostrar el grado de decisión dentro de un sistema político:

“... *establecer y mantener prioridades* frente a las diversas y conflictivas demandas que recaen sobre ellos de tal modo de evitar ser avasallados y caer en bancarrota; *focalizar* el uso de los recursos para utilizarlos donde son más efectivos; *innovar* cuando las políticas tradicionales han fallado; *coordinar los objetivos conflictivos* en un todo coherente; ser capaz de *imponer* pérdidas a los grupos poderosos; *representar los intereses difusos y no organizados* además de aquellos que están concentrados y bien organizados; *asegurar la efectiva implementación* de las políticas del gobierno una vez que éstas han sido adoptadas; *asegurar la estabilidad de las políticas* de tal forma que las políticas tengan tiempo para funcionar; *hacer y mantener compromisos internacionales* en cuestiones comerciales y de defensa nacional para asegurar su bienestar en el largo plazo; y sobre todo, *manejar las divisiones políticas* para asegurar que la sociedad no caiga en una guerra civil.”

Pero no es suficiente con poner en práctica el plan que enfrentará el problema, ya que se plantea un conflicto entre la calidad de la decisión y la viabilidad de ella, y su viabilidad depende de tres elementos: que la decisión cuente con un mínimo nivel de apoyo; el tiempo requerido para adoptarla o ejecutarla, ya que si este es dilatado puede comprometer el resultado; y los recursos necesarios para implementarlos.

### **3.2.2. VARIABLES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR.**

Los procesos de toma de decisiones se ven influenciados por múltiples variables que pueden clasificarse en internas y externas, debido a la transnacionalización y a la permeabilidad de los sistemas políticos por actores estatales y no estatales, de carácter nacional o internacional, además de los procesos de comunicación (Wilhelmy y Hazleton, 1987: 23).

Consideramos al igual que algunos autores, que los factores externos e internos no se excluyen entre sí, sino que se complementan y se enfrentan, para influenciar al tomador de decisiones (van Klaveren, 1992: 178).

**a) Factores externos.** Este factor comprende al sistema internacional tanto en su conjunto como cada nación vista de forma individual, y se caracteriza por el concepto de la interdependencia compleja, incluyendo los actores no estatales, como los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, y centran su poder en la influencia ya sea de forma directa a través del gobierno, o de manera indirecta por medio de la opinión pública interna o la intermediación de actores internos.

Para entender estos factores externos, los podemos clasificar en un enfoque sistémico o del Sistema Internacional, y un Enfoque sistémico específico o de la Política de poder. El enfoque sistémico o del Sistema Internacional, hace referencia al Sistema Internacional en su conjunto y cómo influye este en cada nación, a través de las organizaciones internacionales globales o regionales, las corporaciones transnacionales y los actores no estatales, entre otros.

El enfoque sistémico específico o de la Política de poder, trata de encontrar la relación entre el régimen político y la política exterior, entendiendo que cuando haya cambios políticos o de régimen en una nación su política exterior también varía. Este análisis se efectúa de manera específica cuando hay un cambio de régimen democrático a autoritario, o viceversa.

**b) Factores internos.** La naturaleza de la política doméstica hace que se condicione la toma de decisiones, para ello hay varios elementos que influyen en el proceso, pues no

podemos desconocer como el ambiente en el cual se encuentra inmerso el tomador de decisiones puede condicionar objetiva y subjetivamente en sus determinaciones.

En teoría, los países desarrollados poseen procesos de influencia originados en factores internos más sofisticados que en las naciones tercermundistas, en los primeros, los tomadores de decisiones deben acomodar sus políticas y dar cuenta de ellas al electorado y a las ramas legislativa y judicial (Gámez, 1995: 142).

Los factores internos pueden conectarse en tres elementos: el sistema político, la política económica, los factores socio-culturales. El sistema político es importante respecto a la organización política en general, ya que no se puede desconocer la influencia de la política interna en los tomadores de decisiones. Debe tenerse en cuenta también la influencia de la burocracia, ya que la institucionalidad le da un marco de acción a las políticas estatales sean internas o externas.

Respecto a la Política Económica, es necesario analizar si una Nación es considerada un país desarrollado o no, ya que esta posición condiciona su comportamiento en el área de las relaciones económicas internacionales, y por lo tanto demuestra su influencia y nivel de control en los flujos económicos y las estrategias de desarrollo internacional. Y los factores socio-culturales radican su importancia en que si bien su influencia no es perceptible de manera inmediata, los valores pueden exigir demandas o limitar las opciones para el actor que toma la decisión. Estos valores afectan los recursos y capacidad del tomador de decisiones.

**c) Variables del proceso de toma de decisiones.** Además de los factores enunciados, hay algunas situaciones que influyen en el proceso de toma de decisiones que solo pueden ser explicadas a través de las teorías de alcance medio, las cuales son algunos tipos de situaciones ya sea estructurales o rutinarias, que permiten determinar porque se elige una opción (Wilhelmy y Hazleton, 1987: 27 a 33), las cuales son:

- **Situaciones de crisis y no crisis.** Se entiende la existencia de crisis cuando la amenaza a sus intereses le da poco tiempo de respuesta, y no ha sido anticipada dicha situación.

- **Personalidad.** Las características personales, los antecedentes sociales, los conceptos psicológicos son importantes ya que le otorgan una motivación a todas las decisiones que tomen los agentes.
- **Organización.** Los agentes individuales son influenciados en diversos grados por las reglas y expectativas del grupo al cual pertenecen y el cual les exige participación.
- **El proceso de decisión.** El mismo proceso es una variable a entender, ya que los tomadores de decisiones se ven influenciados por sus preferencias personales y por las experiencias organizacionales, así que la historia de las decisiones tomadas, influyen en su percepción.
- **Resultado decisional.** Se considera como variable ya que el resultado influye en futuras determinaciones, pero la decisión no queda como resultado final, sino que esta debe aplicarse, debe implementarse en la realidad.

### 3.2.3. MODELOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

Para explicar los procesos de toma de decisiones, encontramos que Allison desarrolla tres modelos, que condensan las diferentes formas de interrelaciones de los miembros del sistema político o burocracia, que involucran a los diversos actores de poder, ya sean individuos, instituciones u organizaciones, con los mecanismos y normas explícitas e implícitas de un Estado. A continuación trataremos de resumir los modelos, para poder definir cual o cuales se presentan dentro del objeto de la presente investigación.

Estos modelos son: Modelo de actor racional o clásico (Modelo I); Modelo de proceso organizacional (Modelo II); y Modelo político gubernamental (Modelo III).

**3.2.3.1. Modelo de actor racional o clásico (Modelo I).** En este modelo se supone que los acontecimientos internacionales son actos intencionales de los gobiernos nacionales unificados, es decir que sus determinaciones obedecen a un proceso lógico de va desde la toma de una decisión y la existencia de una finalidad por la cual se tomo esa decisión, todo basado en que las políticas "... se elaboran calculando lo que sería racional hacer en cierta

situación, dados objetivos específicos” (Allison, 1988: 24). Este modelo se basa en el recuento de los propósitos y cálculos de los gobiernos o naciones, y se caracteriza por:

- a) La existencia de una conducta o acción racional, motivada por el cálculo consciente de las ventajas de una decisión, la cual se sustenta en un sistema de valores explícito e internamente consistente.
- b) El hecho a explicar, el acontecimiento internacional, el cual es una acción, la cual refleja propósitos o intenciones.
- c) El actor siempre es un gobierno nacional.
- d) La acción elegida por el gobierno es una solución calculada frente a un problema estratégico
- e) La explicación dada por esta teoría consiste en demostrar como el gobierno perseguía un objetivo específico, y que esta acción era una elección razonable basada en un objetivo nacional determinado.

El modelo del actor racional, plantea que quien toma la decisión es capaz de analizar el pensamiento estratégico de su contraparte, ya que con el conocimiento de los elementos que lo conforman y del pensamiento opositor, puede anticipar las consecuencias de sus decisiones y las estrategias del contrincante. La decisión, según Allison, implica que alguien toma esa determinación y que al hacerlo conlleva un proceso de elección entre varias alternativas, y esa elección está ligada al cumplimiento de un fin, de un propósito.

Para este modelo la toma de decisiones no es solo el desarrollo de una acción, sino implica que esta sea racional. Esta característica adicional hace que la decisión no solo siga los propósitos del actor que la toma, sino que le da un carácter de consistencia entre los fines y los objetivos, y la única forma de conseguir estos es tener unos principios que se mantengan en el tiempo para permitir que se tome la alternativa óptima.

Allison establece que este modelo tiene cuatro conceptos básicos que lo definen:

- a) Fines y objetivos. Están definidos por el rédito o beneficio que el actor o agente busca obtener, de acuerdo a los resultados que quiera soportar.
- b) Alternativas. Si bien el agente escoge entre varias opciones, estas hacen parte de un “árbol decisional”, ya que para que el modelo sea coherente cada una de las alternativas deben ser lo suficientemente claras y diferenciadas de las otras.

- c) Consecuencias. La alternativa está relacionada con el conjunto de resultados de la elección, pero siempre relacionada con un conocimiento previo de ellas por el actor, es decir este puede anticipar cuales son las consecuencias de cada acción tomada.
- d) Elección. “La elección racional consiste, simplemente, en la selección de aquella alternativa cuyas consecuencias estén en el nivel más alto dentro de la escala de beneficios que puede obtener quien toma las decisiones” (Allison, 1988: 59 y 60).

Criticamos a este modelo porque se basa en una adaptación teórica que olvida el elemento contingente de las relaciones internacionales y el carácter cambiante y dinámico de los actores que interviene en el sistema. Con ello, este modelo maximiza de los valores de cada nación; además de dar por ciertos unos beneficios prestables, unas alternativas fijas y unas consecuencias conocidas, es decir todos los elementos del modelo se dan por sentado.

**3.2.3.2. Modelo de proceso organizacional (Modelo II).** Basado en el Modelo I, donde se reconoce que las decisiones importantes tienen causas importantes, agrega que existe una estructura, generalmente oculta y bien diferenciada, en el proceso de la toma de decisiones, y que es el enfrentamiento entre estos diversos niveles de decisión dentro de la organización burocrática el que genera la decisión final, sin dejar de tener en cuenta que estas relaciones intra-nacionales están al servicio de los fines nacionales, organizacionales y de los objetivos políticos.

Este modelo habla del output organizacional, el cual se entiende como la suma de varios procesos o decisiones que producen un acontecimiento o situación específico, que en el caso de la política internacional y del modelo organizacional, es la política internacional desarrollada por un estado, al sumar la gestión de cada uno de los elementos de la organización burocrática que participan o influyen en la toma de la decisión.

Los actos intencionales definidos en el Modelo I, son producto del funcionamiento de estas organizaciones, las cuales operan con base en patrones de conducta regulares, lo cual se analizaría a través de la teoría de la organización. Para responder a los diversos problemas que se presentan a los gobiernos, estos construyen grandes organizaciones, las cuales tienen la responsabilidad primaria de gestionar tareas particulares, lo cual implica la existencia de

coordinación entre los individuos, y esta coordinación implica la existencia de programas, de una serie de reglas y procedimientos estandarizados y preestablecidos.

Se considera que la conducta del gobierno o Estado, es la manifestación externa de los patrones de conductas estandarizados de las organizaciones interestatales que sirven de recolectores de la información. Allison indica que el gobierno consiste en organizaciones existentes, con unos programas y procedimientos fijos y estandarizados, y si bien reconoce que estos cambian o son susceptibles de hacerlo, estos cambios también se ven influenciados por la misma organización, es decir la misma estructura organizacional del gobierno establece el grado de permeabilidad al cambio, lo que él denomina “tendencias”.

La teoría de la organización, que sustenta este segundo modelo se basa en el trabajo de Herbert Simon, bajo el concepto de “racionalidad limitada” que tiene como referente los límites de la capacidad humana para generar alternativas, procesar información y resolver problemas, en contraposición a la “racionalidad comprehensiva”, la cual requiere: “1) la generación de todas las alternativas posibles; 2) la especificación de las probabilidades acarreadas por cada una de esas alternativas; y 3) la evaluación de cada conjunto de alternativas de acuerdo a todos los fines relevantes” (Allison, 1988: 121), la cual es imposible para el ser humano, ya que implica el conocimiento total de todos los elementos y variables del caso específico a analizar.

La racionalidad limitada analizada por el mismo Allison (Allison, 1988: 120 a 125), entiende que tanto individuos como organizaciones eligen la mejor alternativa que poseen basados en las consecuencias, probabilidades y utilidades. Es decir la racionalidad limitada es la misma comprehensiva, limitada por restricciones autoimpuestas y el uso de modelos simplificados, las cuales poseen cinco elementos:

- a) Segmentación de problemas: los problemas son tan complejos que deben repartirse entre los miembros de la organización, de acuerdo a un análisis de medios y fines.
- b) Carácter satisfactorio: debido a que no se pueden evaluar todas las posibilidades y elegir entre ellas la mejor, las organizaciones toman la decisión que mejor satisfaga sus intereses sin contemplar todo el espectro de posibilidades.
- c) Búsqueda: como acabamos de ver, al elegir un curso de acción lo suficientemente aceptable, hace que la búsqueda de todas las alternativas, exigida por la racionalidad comprehensiva, se limite de forma severa.

- d) Evitar la incertidumbre: los agentes toman decisiones sobre estimaciones y probabilidades, por lo que se concentran en retroalimentaciones y análisis a corto plazo para evitar la incertidumbre e ir corrigiendo los errores que surjan en el proceso.
- e) Repertorios: las organizaciones y los individuos desarrollan programas de acción preestablecidos que les permiten reaccionar de manera estándar frente a situaciones recurrentes.

El análisis de la elección gubernamental en este modelo se basa en la información proporcionada por las organizaciones, y en las opciones que estas definen, ya que son los miembros de las organizaciones quienes restringen las elecciones que va a tener el conductor. Por lo anterior al analizar este modelo debe tenerse en cuenta los outputs ejecutivos de cada organización que participa en la toma de decisión, además de las capacidades y la posición de cada pieza dentro de la organización.

Allison menciona que la coordinación y control centralizados, son las dos caras de la misma moneda del ejercicio del poder, ya que se debe buscar un equilibrio entre ambos, por cuanto la descentralización excesiva es perjudicial, porque cada organización puede afectar con sus decisiones el accionar y objetivos de los otros organismos, y el control excesivo es imposible ya que no puede centralizarse el poder de decisión en una sola persona, y cuando esto sucede se desvirtua la actividad de la organización. Para que la relación entre organizaciones y conductores gubernamentales funcione, existen unas variables estructurales (Allison, 1988: 138 y 139), las cuales son:

- a) Naturaleza de la tarea.
- b) Formas de funcionamiento e información de fácil acceso a los gobernantes.
- c) Sistema de castigo y recompensa para los miembros de la organización.
- d) Procedimientos a través de los cuales se comprometen los recursos humanos y materiales.

Consideramos que el problema que surge en este modelo, se encuentra en que la decisión se toma por los organismos de rango medio y no por el gobierno o la nación, es decir se presenta una segmentación de los problemas y fraccionamiento del poder, y surge la necesidad de la existencia de una idea demasiado clara de lo que la organización busca, ya

que considera el modelo que la política de estado surge de la sumatoria de todas las decisiones previas, tomadas por todos y cada uno de los individuos.

La ventaja es que existe especialización por no decir dedicación a un tema específico, lo que facilita el abordaje del mismo, pero también genera estancos en los procesos ya que cada individuo, subgrupo o grupo no puede avanzar más allá de lo que sus funciones determinen, y debe intervenir otro agente para el siguiente paso. Para el ejercicio de esta función deben existir procedimientos operativos estandarizados (SOP), los cuales se plasman en programas y repertorios que se entregan a cada miembro de la organización, y que conllevan la diferenciación entre cada una de las organizaciones.

**3.2.3.3. Modelo político gubernamental (Modelo III).** Este modelo indica que los “asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son *resultantes* de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional” (Allison, 1988: 26). La diferencia con el Modelo II es que la decisión final en el Modelo de proceso organizacional es tomada por un solo ente que previamente ha sido influenciado por varios elementos internos, mientras que en el modelo III hay un solo tomador de decisiones pero existen varios jugadores, con objetivos específicos que comparten cierto poder sobre las piezas, y que influyen de manera significativa en quien toma las decisiones, en este caso el Presidente, o Representante del Estado. Para el tercer modelo si bien el presidente es un súper-poder que toma decisiones, está rodeado de poderes menores que él, pero con la suficiente importancia para determinar o encausar la decisión final.

Se parte de un juego político, donde existen pactos entre los jugadores que no solo están influenciadas por sus decisiones en el marco de la política internacional, sino que responden a intereses internos de la nación. En este punto, se combina la descentralización de la política internacional del segundo modelo, con los problemas de las relaciones internas, dando un amplio espectro de decisión para los actores principales de los organismos involucrados en la toma de decisiones, los cuales discuten y confrontan sus recomendaciones, decidiendo cual es el rango de acción más conveniente para los intereses nacionales.

En este modelo, como lo indica Allison, “para poder explicar porque se tomo una decisión gubernamental particular o porque emergió un patrón de conducta gubernamental dado es necesario identificar los juegos y los jugadores, desplegar alianzas, pactos y compromisos, y transmitir cierto estado de confusión.” (Allison, 1988: 215).

Antes de avanzar con el análisis del tercer modelo, es necesario definir que en éste se entiende el poder como la influencia efectiva sobre los resultados de las políticas del estado. Y el poder es parte esencial de este modelo porque es el que determina el mayor o menor impacto de un jugador en el resultado, pero el poder debe tener tres elementos para que se constituya como tal: ventaja para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esa ventaja; y percepción de la presencia de los anteriores elementos en los demás jugadores (Allison, 1988: 244).

Se entiende que la acción gubernamental es un resultado político, asumiendo que es un “resultado” por cuanto las acciones surgen de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios, y “político” por cuanto los pactos y acuerdos se logran a través de los canales regulares de la estructura gubernamental.

Se parte del concepto que las opiniones, soluciones y planteamientos que realicen los jugadores, están influenciados por las percepciones propias de los individuos como de las organizaciones a las que pertenecen, o de las ideologías que representan, y de acuerdo a la jerarquía en la cual se encuentra en la organización también influye el interés personal y la concepción que de ella se tiene.

Los jugadores ya están establecidos, no aparecen o desaparecen del escenario político a voluntad, sino que se encuentran dentro de la estructura política y con base en su permanencia, tienen su nivel de influencia, adicionalmente, los canales por medio de los cuales se expresan también se encuentran preestablecidos, lo que hace que los procedimientos de discusión política estén regulados y estructurados.

### 3.2.4. ¿CUAL ES LA UTILIDAD DE LOS MODELOS?

La importancia del modelo no radica en encasillar la realidad, sino darle un marco teórico que permita entender cómo se llega a la toma de una decisión con respecto a la política exterior de una Nación.

En nuestro caso, el modelo de la política gubernamental, es el que consideramos mas apto para explicar los procesos de toma de decisiones, ya que tiene en cuenta todos los factores y actores intra-nacionales que se involucran en el proceso y tienen influencia en el.

La razón de elegir este modelo radica en entender que el proceso de toma de decisiones hace parte de la institucionalidad de una Nación, lo que involucra dos aspectos claves: la continuidad de las estructuras políticas a través de la burocracia; y el factor personal que imprime el representante político o actor institucional del Estado.

Con respecto a la burocracia, como bien lo expone Allison, esta cobra relevancia por cuanto sin importar el cambio de gobernantes a través de los procesos electorales, existe una continuidad institucional, la cual involucra un grupo de personas que se mantienen en el tiempo en los niveles medios y bajos de las estructuras, las cuales poseen un cierto nivel de influencia en la toma de decisiones, el cual no se puede desconocer.

Y respecto al poder de decisión del representante político del Estado, es necesario reconocer que si bien su poder es temporal, debido al tiempo del mandato que ostente en cada país, es su visión de Nación y como debe insertarse ésta en el Sistema Internacional, la que orienta la política internacional.

Por consiguiente, este modelo nos da una visión más amplia de la interacción de estos actores intra-nacionales en el proceso, y nos da pautas suficientes para poder analizar los elementos objetivos y subjetivos que le dan forma al proceso de toma de decisiones, proceso que se entiende a través de los “juegos de doble nivel” enunciados por Robert Putnam quien menciona la evidente interrelación entre la política nacional y las relaciones internacionales, al cuestionarse no sobre la existencia de la relación, sino cuando y como influyen entre sí.

Para analizar esta relación entre política interna e internacional, Putnam define a los juegos de doble nivel como la relación existente en los procesos de negociación internacional, y reconoce la existencia de dos niveles en los cuales hay factores de presión que influyen entre sí y en el resultado final. Estos niveles serían:

“En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales” (Putnam, 1996: 79)

La presencia del líder político, como define Putnam al tomador de decisiones, es necesaria en ambas “mesas de juego”, reconociendo que este se enfrenta en el nivel internacional (nivel I) a sus homólogos extranjeros, y en el nivel nacional (nivel II) a los “hombres de partido y parlamentarios, portavoces de organismos nacionales, representantes de grupos de presión claves y los propios consejeros políticos del líder” (Putnam, 1996: 79).

Entendemos que el juego de doble nivel, no solo es aplicable para las negociaciones internacionales, sino también para el proceso de toma de decisiones, ya que define los procesos burocráticos y de presión a los cuales está sujeto el decisor final de la política internacional, reconociendo la interacción de la estructura interna del Estado en el proceso, tal y como Allison lo enuncia.

Adicionalmente el reconocimiento de esta interacción entre los diversos actores en el proceso de toma de decisiones, como lo indica Waltz, implica también la confirmación de la interacción del individuo, de la estructura estatal y del sistema interestatal, para comprender las causas y posibles consecuencias de las decisiones en las relaciones internacionales (Waltz, 2007: 10 a 12).

Si bien el análisis de Waltz se centra en encontrar las razones de la guerra, es un estudio que permite reconocer las interacciones existentes entre los diversos actores del sistema internacional, y como se debe enfocar el estudio de las tres imágenes para el estudio de las relaciones internacionales. Y como concluye él mismo, al igual que Allison, no podemos desligar la influencia de cada una de estas imágenes ya que “las recomendaciones que

derivan de una imagen única son incompletas porque se sustentan sobre análisis parciales” (Waltz, 2007: 17).

### 3.3. PROCESO DE ELECCION DE LA DECISION

En este punto es necesario detenernos y reconocer que el proceso de toma de decisiones en materia internacional implica, como lo mencionamos anteriormente, que exista la elección de un camino a seguir, y esta elección la debe realizar un actor institucional, para ello consideramos que el modelo de la elección racional es el que más se ajusta a este análisis, por cuanto ya sea a nivel de la estructura burocrática o del representante político, son personas los que realizan el análisis de la situación, y quienes toman la decisión en materia de política internacional.

Entendemos por elección racional el proceso por medio del cual los individuos o actores institucionales toman una decisión buscando un fin específico o deseado, teniendo en cuenta elementos subjetivos y objetivos, que influyen en esa elección.

El actor internacional es no solo el representante estatal, entendido como presidente, jefe de estado o de gobierno, sino todo funcionario público que hace parte de las estructuras políticas que influyen en la decisión, y que con sus opiniones y decisiones logra condicionar la toma de una opción determinada.

Los elementos de la elección racional, se pueden resumir en tres argumentos: decisión racional, carácter subjetivo y carácter objetivo, los cuales analizamos a continuación (Martínez García, 2004: 3):

**a) Decisión racional.** Se entiende que los individuos o actores institucionales toman decisiones racionales con arreglo a fines que consideran necesarios. Estamos de acuerdo con Martínez García, al decir que las acciones dentro de la elección racional son producto de la relación entre los elementos objetivos y subjetivos que evalúa el actor, y que la acción es un “producto mediado por la racionalidad instrumental”, donde se entiende que dicha racionalidad surge de la elección realizada “... entre varios cursos posibles de acción,

intentando maximizar su utilidad (o minimizando sus costes) sujeta a restricciones”. (Martínez García, 2004: 4)

La decisión debe ser la suma de los elementos cognitivos y los emocionales, sin olvidar que estos son esenciales ya que son capaces de distorsionar la realidad, y además se deben tener en cuenta los conflictos de interés del decisor, o del grupo que se encuentra en su entorno.

**b) Carácter subjetivo de la elección racional.** La realidad puede ser interpretada de dos formas: la psicológica, entendida como la que percibe el decisor; y la operativa, la cual se da en el ambiente sin influencias del actor. Es la realidad psicológica la que imprime el carácter subjetivo de la elección, por cuanto este se encuentra representado por las preferencias que tenga el actor, las cuales surgen de la representación de la realidad que hace para apropiarse de ella. Al adaptarla, el actor realiza una percepción ya que él da un significado a esa imagen que asimila, la cual se ve afectada por las preocupaciones o las expectativas, ya sean personales o colectivas que lo influyen. (Amador, 2010: 5).

Y es en este punto donde surge la falta de análisis del elemento subjetivo, ya que normalmente las teorías, entre ellas la de la decisión racional, directamente se olvidan de la imagen que se representa el decisor, asumiendo que los errores de ellos, como el conocimiento incierto y la información ambigua, surgen de eventos fortuitos y no de un mal análisis o de la mala percepción de la imagen inicial, ya sea del decisor, o de quien elabora la teoría.

Para evitar dicho error el decisor, o quien analice como y porque actúa este, debe analizar la variable psicológica del agente en la formación de las imágenes, y esta se encuentra influenciada por tres variables: el medio, el comportamiento y la memoria (Amador, 2010: 5 a 9).

**c) Carácter objetivo de la elección racional.** También se debe tener en cuenta que al hacer una elección hay que reconocer la limitación de opciones que tiene el individuo, y este es el carácter objetivo de la elección, también llamado escasez en los modelos de elección racional.

El actor no cuenta con un abanico de opciones tanto objetivas como subjetivas, ni de recursos amplios, lo que hace que la misma decisión este restringida a esos elementos. El termino escases no debe entenderse solamente como la falta de recursos, sino también en un contexto económico, es decir el desajuste entre deseos y oportunidades.

### **3.4. APLICACIÓN DE LA DECISION**

Anteriormente indicamos que considerábamos al modelo de la política gubernamental como el más apto para explicar el procesos de toma de decisiones, pero como todo proceso existe un único sujeto final que toma la determinación y quien asume, no solo la vocería de esta política, sino la responsabilidad de ello.

Debemos aclarar que el sujeto, no debe entenderse únicamente como una persona física, sino como una representación política de quien toma la decisión y la ejecuta o aplica, ya que como veremos existen dos modelos dependiendo de quien asuma dicha responsabilidad: el contingente y el estructuralista.

Es necesario destacar que el proceso de toma de decisiones y la aplicación de la misma, puede variar del momento en el cual se está verificando, ya que si se encuentra en un momento de crisis, estos procesos se violentan y la decisión se toma al más alto nivel, normalmente por el Jefe de Gobierno o el Jefe de Estado, limitando así la potencialidad y la intervención de los demás actores.

Allison cita a Huntington, al mencionar la existencia de procesos ejecutivos y legislativos en el proceso de toma de decisiones. Se entiende entonces que el proceso ejecutivo hace referencia cuando la toma de decisión se caracteriza por al existencia de una jerarquía entre las unidades que participan en el proceso, con una consistente diferencia de poder, cuando no se discuten ni los valores ni los fines, y los rangos de elección son limitados. Por otro lado en el proceso legislativo, las unidades que participan en la toma de decisiones tienen un poder similar, lo que hace que deban pactar entre si; adicionalmente existen concepciones diferentes en cada grupo de lo que se entiende por los fines de la política exterior, lo cual hace que deba negociarse entre ellos, surgiendo una multiplicidad de alternativas para

elegir. Estos procesos son los que dan origen a los modelos Contingente y Estructuralista (Allison, 1988: 228).

**a) Modelo contingente (Presidencial).** En este modelo se habla del poder presidencial, el cual es entendido como el poder de persuadir que tiene el primer mandatario respecto a la forma en que debe desarrollarse la política de la Nación.

Este poder implica que la decisión final depende de la voluntad del Presidente, ya que ella garantiza un liderazgo global y en cierto punto un manejo personalista de la toma de decisiones, sin desconocer la existencia de un proceso burocrático previo e interno que le permite tener la mayor cantidad de información disponible para emitir su juicio.

La preminencia presidencial “en los asuntos de política exterior se deriva parcialmente de la autoridad que le es conferida por la Constitución, así como de la combinación de las interpretaciones judiciales, la aquiescencia legislativa, las costumbres y las tradiciones...” (Castro, 1998: 33).

Lo anterior conlleva de forma inherente, a que si el Presidente realmente quiere gobernar de esta manera debe obtener pactos ventajosos a partir de sus poderes formales (Allison, 1988: 218), pero reconociendo que solo su reputación y prestigio no son suficientes para obtener todos los pactos ventajosos que necesita, por lo tanto el juego de persuasión presidencial no se hace al azar, sino que surge de los procesos de alianzas que pueda constituir dentro de la estructura de poder gubernamental.

El modelo se caracteriza por la existencia de una jerarquía burocrática que participa en el proceso de toma de decisiones, la que se encuentra sometida a la decisión final tomada por el Presidente de la Nación, lo cual demuestra la existencia de una consistente diferencia de poder entre los miembros de la organización gubernamental. Adicional a ello, esta jerarquía hace que los valores y los fines que caracterizan la política exterior no entren en discusión, lo único “negociable” son los medios para llegar al fin deseado por el decisor gubernamental. Los rangos de elección son limitados en este modelo pues no hay demasiado espacio para el disenso, por lo tanto las opciones a presentar serán muy reducidas.

**b) Modelo estructuralista (Congreso).** En este modelo se reconoce que es el Congreso o Parlamento quien a través del poder legislativo y de asignación de presupuestos determina la puesta en marcha de las diversas políticas que el Ejecutivo promueve, tanto en la política interna como en la exterior, y este poder para autorizar y asignar fondos constituye la forma más eficaz de este órgano para influir en el proceso de conformación de la política exterior.

Hay factores que afectan que este órgano del poder público pueda ejercer una acción clara sobre la elaboración y la aplicación de las políticas exteriores (Castro, 1998: 17), las cuales son:

- a) La posibilidad de la formación de pactos y coaliciones políticas flexibles, en contra de dos o tres posiciones claras y firmes (bipartidismo);
- b) La lentitud del proceso legislativo por estar sujeto a numerosos niveles de decisión;
- c) La dificultad de los Congresistas para manejar información especializada;
- d) La ineficiencia en el proceso de supervisión de las leyes que aprueba;
- e) Concepciones políticas de cada legislados que afectarían su votación;
- f) Los medios de comunicación;
- g) Grupos de presión (lobby);
- h) La Opinión pública,
- i) La variante electoral, ya que en periodos de campaña pueden cambiar sus posiciones para no perder votantes frente a temas delicados o de alta sensibilidad social.

Este modelo se caracteriza principalmente por la existencia de múltiples unidades de poder que tienen rangos y alcances similares para influenciar a sus pares, y determinar cuál es la política exterior que se debe seguir, generando la necesidad de realizar pactos y acuerdos, no solo de procedimiento sino también respecto al contenido específico de cuáles deben ser los objetivos y los fines que la política exterior debe obtener. Y al igual que se negocia el poder, cada una de estas unidades en disputa puede presentar varias alternativas en materia de política internacional surgiendo una multiplicad de opciones a escoger.

En el Anexo 2, representamos por medio de un diagrama el proceso de toma de decisiones, en especial el referido a la política exterior, tal y como lo analizamos en el presente capítulo.

#### **CAPITULO 4.**

### **LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN RELACION A LOS REFUGIADOS DEL PAIS EN ECUADOR.**

Para entender como se desarrolla el proceso de toma de decisión en Colombia, debemos previamente entender cual era la situación política en el periodo 1998 a 2010, el cual escogimos para este trabajo. La ventaja estratégica adquirida por las FARC entre los años 1996 y 1998, junto con la intensificación del conflicto armado, y el aumento de la violencia, ponían en entredicho la capacidad del Estado Colombiano de combatir exitosamente a los grupos armados ilegales.

Adicional a esto, el deterioro severo de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la identificación de Colombia como estado paria a nivel internacional después de la administración de Ernesto Samper, hicieron que Andrés Pastrana (1998-2002) diseñara un plan en el cual la guerra contra las drogas era su prioridad, reconociendo que los grupos armados ilegales eran parte del problema a solucionar.

La elaboración del Plan Colombia permitió un mayor nivel de injerencia estadounidense en la política interna e internacional de Colombia. Después de la ruptura del proceso de paz entre Pastrana y las FARC en la zona de distensión, la política exterior de Colombia sufrió un cambio fundamental, ya que se estableció la idea que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental. Esta idea sirvió de base para la política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe.

Desde su campaña, el punto central del discurso de Uribe fue la definición y ejecución de una política de seguridad cuyos ejes principales eran la guerra frontal contra los actores

armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que en Colombia no existía un conflicto armado sino un escenario de actividades narcoterroristas.

#### **4.1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN COLOMBIA.**

En el caso colombiano son pocos los estudios sobre la política internacional, por ello es de relevancia el estudio de Ester Lozano y Pilar Marulanda, quienes elaboran el primer trabajo global sobre este tema, concluyendo que el derecho internacional en Colombia se caracteriza por ser usado como un escudo ante las acciones de naciones más fuertes en el contexto internacional (Lozano y Marulanda, 1982: 43).

Esta conclusión encuentra su base en un trabajo previo en el cual se determina que Colombia para la década de los setenta posee una política exterior caracterizada por una juridicidad estricta, el desarrollo de acciones colectivas en las organizaciones regionales y globales, y la defensa de los principios de no intervención y solución pacífica de los conflictos (Drekonja, 1983: 66).

Esta caracterización se puede ver dentro de las recientes etapas de la política exterior colombiana, ya que diferentes Presidentes han mantenido esta línea argumentativa a través del tiempo, tal es el caso del gobierno de Virgilio Barco quien expresó que:

“... la política exterior se ha ajustado a los principios tradicionales de nuestro comportamiento internacional. Son ellos: el respeto a las normas del derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la no intervención, el pluralismo, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación política, económica y cultural con otros estados.” (Barco, 1989: 22);

O por medio del análisis que se realizó de la gestión exterior de Cesar Gaviria donde se sostiene que este mantuvo “... la tradición de apego de Colombia a los principios esenciales de la convivencia pacífica y el respeto a las normas del derecho internacional.” (Pardo, 1990: 9).

Pero si bien esta postura del Estado Colombiano, es la constante en su proceso internacional, para llegar a ella, debió desarrollarse un proceso de toma de decisiones para

validar este argumento, y para ello debemos examinar las diferentes variables internas y externas que influyen en dicho proceso.

#### **4.2. VARIABLES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.**

Como hemos visto hasta el momento, tanto el proceso de toma de decisiones, que incluye la forma en que se elaboran estas políticas, como el proceso de elección de una de ellas, son modelos teóricos que nos permiten evaluar cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana, el cual es el objetivo principal de este trabajo, y de manera específica determinar cómo ha sido la influencia de este proceso en las políticas para los refugiados en Ecuador.

Para ello debemos determinar cómo es el proceso de toma de decisiones en Colombia y específicamente que variables influyen en este proceso. En primer lugar debemos tener en cuenta que las variables son múltiples en cada caso, pero estas se pueden reunir bajo dos grandes grupos, las variables internas y externas.

En las variables internas encontramos aquellos factores políticos, burocráticos, diplomáticos y culturales que dentro del Estado Colombiano influyen en el proceso de elaboración de políticas específicamente en las de política y estrategia exterior.

Es necesario destacar que encontramos como característica esencial del Estado Colombiano el reciente surgimiento de la carrera diplomática, en relación con los demás países de la región, lo cual junto con la poca organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, su bajo poder de decisión y los diferentes grados de profesionalización, logran establecer la existencia de una falta de tradición y coordinación en la elaboración de las políticas exteriores del país, lo que además origina la falta de institucionalidad y seguimiento de las decisiones asumidas como Nación, ya que la coordinación burocrática es mínima haciendo que la política internacional Colombiana sea fragmentada e incoherente, basada solo en términos de dicotómicos extremos, es decir la agenda esta narcotizada o no, basada en aspectos de seguridad o no, o se centra en el multilateralismo en acuerdos bilaterales, de acuerdo al interés de funcionario de turno (Carvajal Hernández, 2009: 32- 34).

También debe tenerse en cuenta dentro de las variables a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en Colombia. Respecto a la variable Presidencialista, es innegable que durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, la política exterior se ha condicionado al desarrollo de la Política de Seguridad Democrática, la cual se ha visto plasmada no solo en los discursos presidenciales, sino en el desarrollo de las políticas públicas a través del Plan Nacional de Desarrollo en sus dos documentos de los años 2002 y 2006; y la falta de una intervención clara del Congreso Colombiano en la discusión y desarrollo de la política exterior, hacen que esta solo sea una discusión académica y teórica, sin importancia real al momento de definir los temas centrales de la agenda internacional Colombiana.

Las variables internas que analizaremos son: La Presidencia de la República; La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; El Ministerio de Relaciones Exteriores; El Estamento Militar; El Ministerio de Defensa; El Poder Legislativo; Las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia; La Corte Constitucional; la Clase dirigente. Las variables internas son analizadas por cuanto cada uno de sus componentes determinan el desarrollo de la política exterior, específicamente, como las acciones del gobierno Colombiano para los refugiados en los últimos diez años, hacen que Ecuador deba realizar políticas estatales condicionadas por ellas, lo cual limita su autonomía para la toma de decisiones.

Las variables externas en este trabajo las circunscribimos a las relaciones entre el Gobierno Colombiano con Estados Unidos y Ecuador; y las relaciones del primero con los organismos internacionales, en especial la ACNUR, teniendo en cuenta precisamente la incidencia que tiene para la toma de decisiones, debido a la presión internacional que ejercen en la burocracia y en el tomador de decisiones.

A continuación analizaremos las variables enumeradas anteriormente, las cuales ayudarán a identificar quienes son los actores, y las condiciones en que intervienen en el desarrollo de la toma de decisiones en materia internacional.

**a) La Presidencia de la República.** El artículo 9º de la Constitución Política Colombiana establece que las relaciones exteriores se encuentran fundamentadas en “... en la soberanía

nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.”

Adicionalmente la misma Carta Política le otorga al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa de acuerdo al artículo 189 numeral 2°, la función de “dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.”, y en su numeral 6° la obligación de “proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.”

Es decir, se centra en cabeza del Presidente de la Nación todo el poder de decisión sobre cómo se debe llevar a cabo las relaciones exteriores de la Nación.

**b) La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.** La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) fue creada por la Constitución Política de Colombia en su artículo 225, y regulada por las leyes 68 de 1993 y 955 de 2005, las cuales establecen que esta Comisión es un cuerpo consultivo del Presidente de la República y en tal carácter, estudiará los asuntos que este someta a su consideración, entre otros:

1. Política Internacional de Colombia.
2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.
3. Seguridad exterior de la República.
4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.
5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular.
6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores.

Está compuesta por:

1. Los Ex-presidentes de la República elegidos por voto popular.

2. Doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: Tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.
3. Dos miembros designados por el Presidente de la República.
4. El Vicepresidente de la República asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.

Por lo anterior, podemos definir que si bien esta Comisión presenta asesoría en todas las materias de interés para el gobierno colombiano y cuenta con la participación de los ex-presidentes, su carácter consultivo hace que sus conceptos no tengan carácter obligatorio, y serán de carácter reservados salvo que, con la autorización del Presidente de la República, ella ordene su publicidad (Artículo 4º, Ley 68 de 1993). Otro punto que impide que esta Comisión tenga un real poder de injerencia en el proceso de toma de decisiones, es la periodicidad de sus reuniones, las cuales solo se dan a pedido del Presidente de la República (Artículo 5º, Ley 68 de 1993).

En un análisis posterior a la expedición de la ley 68 de 1993, Juan Tokatlian considero que el carácter consultivo de la Comisión lograba garantizar "... para el Ejecutivo un sano y prudente manejo autónomo de los asuntos mundiales" (Tokatlian, 1994: 2), es decir reconoce el monopolio del tema internacional en manos del Presidente de la República.

**c) El Ministerio de Relaciones Exteriores.** El Ministerio tiene reguladas sus funciones a través del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y del Decreto 3355 de 2009. Su principal función es formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano y posteriormente ejecutarla, realizando evaluaciones permanentes y ajustándola de acuerdo a las necesidades.

También participa en la formulación de las políticas de cooperación internacional y comercio internacional; da su concepto previo en los procesos de negociación y celebración de tratados; ser interlocutor entre los organismos y entidades internacionales y demás naciones con el Estado Colombiano; administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior; además formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia, incluida la "protección de los derechos de los colombianos en el

exterior, y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.”

El servicio exterior es una actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior. De acuerdo a su propio reglamento, el Decreto 274 de 2000, los funcionarios adscritos al servicio exterior están vinculados a la estructura administrativa de acuerdo a las condiciones de su cargo, es decir los cargos de mayor jerarquía y responsabilidad en la Cancillería colombiana son de libre nombramiento y remoción (Canciller, vicescanciller, secretario general, subsecretarios, directores, jefes de oficina, empleados de jerarquía, embajadores y cancilleres); en carrera diplomática y consular se encuentran aquellos funcionarios que tengan el grado de tercer secretario, que se entiende es el nivel más bajo de la estructura de poder en la Cancillería; y en carrera administrativa están lo demás empleados que desempeñan cargos estables en la estructura organizacional del Ministerio.

De lo anterior podemos entender que no existe una profesionalización en el servicio exterior colombiano, ya que los decisores de la entidad poseen cargos de libre nombramiento y remoción, lo que implica una excesiva movilidad del funcionario, lo que puede afectar los procesos de toma de decisiones.

**d) El Estamento Militar.** Esta variable hace referencia no a las Fuerzas Militares colombianas en general, sino directamente a sus dirigentes de más alto nivel. Ellos constituyen el Comando General de las Fuerzas Militares, que es la entidad de más alto nivel de planeamiento y dirección estratégica para las instituciones castrenses del país.

Bajo su mando se encuentran todas las fuerzas de la Nación: el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana, y de sus dependencias emanan las directrices y las políticas de mando para los soldados, en cumplimiento de la misión prevista en el artículo 217 de la Constitución Política, la cual indica que las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Constitucionalmente las Fuerzas Militares y por lo tanto sus comandantes, están bajo el mando único del Presidente de la Republica, quien por el numeral 3° del artículo 186 de la Carta Política, es quien dirige la fuerza pública y dispone de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

Colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación y sostenimiento de la democracia. En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante hace que el estado pierda una de sus componentes más importantes: la fuerza de las armas.

En el caso colombiano el control militar al nivel institucional se encuentra regulado por varios factores, el primero es el control directo de los civiles sobre el estamento militar, basado en la discrecionalidad del Presidente en nombrar y remover la cúpula militar, y que el ministro de defensa es un civil; el segundo elemento de control es la existencia de una política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos operativos del aparato militar; y el último elemento es la sociedad, la cual sirve de contrapeso, cuando sus valores son defendidos y compartidos por el estamento militar.

Referente a la toma de decisiones y la influencia que pueda tener la cúpula militar, esta se encuentra limitada al asesoramiento técnico y táctico que preste la misma, ya que su conformación está supeditada a la decisión presidencial, por lo tanto su influencia se encuentra confinada a temas específicos solicitados por el tomador de decisiones.

**e) El Ministerio de Defensa.** La falta de un delegado del ministerio de Defensa dentro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), que aporte su conocimiento respecto al análisis y evaluación de las cuestiones de Seguridad Exterior, dan una idea de la desarticulación entre las diferentes instancias de la estructura publica en materia internacional.

La importancia de esta observación, se debe entender en el ámbito realista de la importancia de la seguridad para la estructura de una Nación, pero no como el único elemento de las relaciones internacionales, ya que es necesario tener un conocimiento técnico, operativo y

militar en el tema de la defensa nacional, frente a los factores internacionales de inseguridad.

**f) El Poder Legislativo.** Adicional al poder normal que tiene el parlamento, en el proceso de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes, el artículo 150 en sus numerales 6° y 19°, y el artículo 224 de la Constitución Política de Colombia le autorizan al Congreso a aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados y con entidades de derecho internacional, además de elaborar las leyes que regulen el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en común acuerdo con el Banco de la República (la Banca Central), además de poder modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. La norma superior indica que todo tratado debe ser aprobado por el Congreso para ser válido, excluyendo la validez provisional, cuando esta se encuentre pactada en los mismos tratados. Aunque existe una prohibición expresa en el artículo 136 numeral 2° de la Constitución Colombiana que impide al Congreso el “exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”

Estas funciones le permiten al Congreso de la Nación ejercer cierto control sobre los temas de materia internacional, no quedando al arbitrio del Ejecutivo la decisión total sobre la dirección y ejecución de la política exterior de Colombia. Este control se ha ampliado en las diversas constituciones, basada en conceptos de democratización y legitimación de la acción exterior del Estado.

**g) Las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia.** El Congreso Colombiano está dividido en dos cámaras, Senado de la República y Cámara de Representantes, cada una de ellas se ha organizado por Comisiones Constitucionales y Legales, que facilitan su trabajo. La diferencia básica entre ellas, es el origen en su función, ya que como su nombre lo indica, las Comisiones Constitucionales están creadas directamente por la carta política, en tanto que las comisiones legales encuentran su fundamento en leyes posteriores, con el fin de facilitar el tratamiento de temas específicos.

En desarrollo de esta organización institucional existen dos comisiones que trabajan temas relacionados con los derechos humanos y las relaciones internacionales del Estado

Colombiano: la Comisión Segunda Constitucional y la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias.

La Comisión Segunda Constitucional, que esta creada para ambas cámaras, se encuentra integrada por 13 miembros en el Senado y 19 miembros en la Cámara de Representantes, y sus funciones involucran las relaciones exteriores, y se encarga de los temas relacionados con tratados públicos, carrera diplomática, comercio exterior, política portuaria, relaciones parlamentarias internacionales, asuntos diplomáticos no reservados, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos, servicio militar, contratación internacional, y se encuentra reglado por el artículo 3 de la Ley 3 de 1992, y el artículo 55 de la Ley 5 de 1992 adicionado por la Ley 1434 de 2011.

La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias está compuesta por 15 congresistas en la Cámara y 10 Senadores. Se encarga de defender los derechos humanos, vigilar y controlar a toda autoridad encargada de velar por el respeto a los mismos y de promover las acciones pertinentes en caso de incumplimiento. Adicionalmente, tramita las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo, en cumplimiento de esta función informará a las Plenarias de cada una de las Cámaras sobre los resultados alcanzados.

Si bien las dos comisiones tienen el poder de presentar propuestas de carácter legislativo sobre todas las materias, no ha habido mayor actividad de las mismas, por cuanto no se encuentra registro de debates sobre las políticas de Estado en la atención a los refugiados, los procesos de retorno de los mismos, citaciones a ningún funcionario para que rinda informes de su labor o presentando proyectos de ley relacionados con estos temas.

En el Anexo N° 4, la Tabla N°4 presenta un análisis de los proyectos de ley presentados en el Congreso Colombiano en el periodo 2002 a 2010<sup>4</sup> relacionados con tres temas fundamentales de la política exterior del país: Seguridad y defensa, Política Internacional, y

---

<sup>4</sup> La información sobre los proyectos de ley, se consultó en el sitio web [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org), el cual es un proyecto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes que realiza desde 1998 un seguimiento y análisis permanente del Congreso de la República, fortaleciendo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos.

Conflicto. Se presentaron en ocho años 26 proyectos de ley, relacionados con los temas de desplazados, protección de fronteras, seguridad nacional y defensa, recuperación de la memoria, migraciones, carrera diplomática y lineamientos de política exterior. Del total de proyectos 9 se referían a seguridad, 6 a política internacional y 11 a conflicto.

De los 26 proyectos se transformaron en ley solo dos, uno crea el Sistema Nacional de Migraciones y el otro se limitó a declarar el año 2008 como el año para la promoción de los derechos de los desplazados, pero no generó mayores herramientas para la ayuda efectiva a estas personas. Es necesario resaltar que en este periodo no hay ningún proyecto de ley que trate específicamente el tema de los refugiados en la legislación interna colombiana.

Esto indica que el noventa y dos por ciento (92,31%) de los trámites legislativos fueron archivado o retirados por sus autores, sin que las discusiones legislativas surtieran efecto real en la conformación de la política de la Nación. Debemos aclarar que no se incluyeron en este análisis los proyectos de ley que aprobaban tratados internacionales, en cumplimiento de su obligación constitucional, ya que consideramos que ellos no hacen parte de la discusión política que debería desarrollar el legislativo con respecto a los temas internacionales.

**h) La Corte Constitucional.** Como máximo representante y última instancia del Poder Judicial, la Corte Constitucional de acuerdo al artículo 241 numeral 10° de la Constitución Política, debe decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, y si ella los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

El primer mandatario ejerce esta función en su carácter de garante de la integridad y supremacía de la constitución, y no solo actúa respecto al carácter formal del proceso de ratificación, sino también analiza el contenido mismo del tratado en estudio, por ello es de singular importancia, ya que es en la práctica el último ente estatal que debe dar su aprobación a un tratado en Colombia para que tenga efectos jurídicos.

**i) Clase dirigente.** La clase dirigente es entendida como el sector particular de la sociedad que posee no solo el poder económico, sino también gran parte de poder material, y que ejerce una gran influencia en el ámbito de decisión de una Nación, en este caso, para marcar las directrices de la política, o en su defecto influenciar en ellas.

También denominada elite de poder, en Colombia podemos establecerla como los sectores económicos más poderosos, los grupos influyentes y elites sociales, junto con los detentadores de los medios de producción, la prensa y los sectores políticos tradicionales.

Pero su intervención en la política internacional, no se puede determinar, ya que como grupo de presión en el caso colombiano mantiene sus intereses en bajo perfil, ya que no existe el lobby ante el Congreso, como acontece en los Estados Unidos, para obtener beneficios y asegurarse influencias favorables para sus intereses. Su intervención es más sutil, ya que el manejo, el control y la gestión de sus intereses se realiza a puerta cerrada.

**j) Las relaciones del Gobierno Colombiano con Estados Unidos y Ecuador.** Para el periodo de estudio la relación entre los tres gobiernos tiene un parámetro común el cual es la ejecución del Plan Colombia, el cual es entendido como una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia y disminuir el consumo de drogas en Estados Unidos, pero que responde como sistema político a los "... intereses externos económicos y de seguridad de otros Estados, particularmente (de) Estados Unidos." (Dallanegra, 2008: 80).

El plan se encuentra en ejecución desde 1999 y se basa en el principio de responsabilidad compartida de los estados. Originalmente sus componentes se enfocaban en la lucha contra el narcotráfico a través de reducción de cultivos ilícitos, por medio del fortalecimiento de la fuerza pública, su capacitación en derechos humanos; la reactivación económica y social de las zonas afectadas, a través de beneficios económicos para el país; el fortalecimiento institucional con énfasis en al acceso a la justicia; y la desmovilización y reincorporación de los combatientes ilegales del país.

En 2004 se identificaba que se entendía que el Plan Colombia como fue planificado inicialmente era insuficiente, y por lo tanto, bajo el nombre de "Plan Patriota" se incluye a

la lucha contrainsurgente de forma explícita como un elemento importante en la lucha contra las drogas por los vínculos de ella con el narcotráfico, y el terrorismo internacional (CODHES, 2004: 22).

Esta estrategia impulsada por Álvaro Uribe, consistió en el despliegue de una ofensiva militar en las zonas que se encuentran bajo el dominio de grupos guerrilleros, y cuenta con 570 millones de dólares para asistencia técnica militar, los cuales se destinaron a las labores de fumigación, la compra de equipo, entrenamiento militar y operativo, y para el apoyo a los desplazados, a través de programas de desarrollo alternativo, reformas a la justicia y fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Este Plan fortaleció el vínculo existente entre Estados Unidos y Colombia a nivel político, militar y comercial ya que se ha usado el ATPA, para mantener beneficios comerciales, a pesar del largo debate en Estados Unidos para aprobar el tratado de libre comercio (TLC) con Colombia, el cual después de casi 12 años, fue aprobado por el Congreso Norteamericano en la semana del 12 de octubre del año pasado.

El ATPA, es un programa de comercio mediante el cual el gobierno de los Estados Unidos libera unilateralmente de impuestos de importación a productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, por un plazo de diez años, desde el 4 de diciembre de 1991 hasta el 4 de diciembre del año 2001, pero con motivo del Plan Colombia ha sido prorrogado hasta 2011 en sucesivas oportunidades, bajo la denominación de ATPDEA, por el gobierno estadounidense.

Al finalizar el primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y la primera fase del Plan Colombia, después de una inversión de 600 millones de dólares del gobierno de Estados Unidos para Colombia, la situación de orden público en zonas objeto de esta ayuda sigue siendo crítica (CODHES, 2006: 2).

El inconveniente surge con el gobierno Ecuatoriano el cual reclama que dos de los aspectos más importantes del Plan Colombia, han generado daños en su país. El primer reclamo se ha centrado en los efectos del glifosato, el químico usado en las fumigaciones aéreas de los cultivos ilícitos en la frontera, ya que argumenta que el uso indiscriminado el mismo ha generado daños no solo al medio ambiente de la frontera, sino a la salud de los pobladores

salud, lo que conllevó a la presentación de una queja de este gobierno ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en 2005, exigiendo la vigilancia, control y monitoreo, mas no la terminación, de las aspersiones para que el químico no ingrese a territorio ecuatoriano; además la presentación en marzo de 2008 de una demanda contra Colombia en la Corte Penal Internacional, pretendiendo una indemnización por los daños que las aspersiones con glifosato ocasionaron en su territorio, cercano a la frontera, considerando que estas violaron su soberanía y solicitando que las misma se hagan a no menos de 10 kilómetros de la frontera común.

El segundo aspecto afectado por el Plan Colombia es la alteración de su soberanía a través de la falta de control de los flujos migratorios de colombianos hacia Ecuador, ocasionados por la destrucción de cultivos ilícitos, falta de fuentes de empleo para estos agricultores y la criminalización de su labor, adicional al traspaso de la frontera por parte de refugiados que huyen de los combates entre grupos ilegales y la Fuerza Pública Colombiana.

Adicional a ello, se debe tener en cuenta el ataque de Angostura, donde el gobierno colombiano bombardeo en 2008 un campamento de la guerrilla de las FARC, en territorio ecuatoriano generando la ruptura de relaciones diplomáticas por casi tres años entre los dos países.

**k) La relación colombiana con los organismos internacionales: vínculo con el ACNUR.**

A mediados de 1997 el Gobierno de Colombia solicitó al ACNUR prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada, con lo cual se instaló una oficina en Bogotá en junio de 1998 con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional de respuesta al problema del desplazamiento. Actualmente el ACNUR cuenta con una oficina principal en Bogotá y otras 13 en diferentes regiones de Colombia.

Adicional a ello como Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Colombia posee su propia reglamentación, elaborada de acuerdo a los lineamientos de la ACNUR para la protección de refugiados que pidan protección en el país, a través del Decreto 2450 de 2002, en la cual se recomienda que dicha solicitud sea presentada por el interesado a través del ACNUR, o su agencia implementadora en Colombia, el Secretariado Nacional de Pastoral Social.

En el caso colombiano, el ACNUR trabaja con los desplazados dentro de las fronteras, y destaca el manejo de la cooperación internacional patrocinada por esta entidad bajo el criterio de la complementariedad de las acciones y el apoyo a la capacidad de respuesta por parte del Estado. Respecto a los refugiados, su labor en Colombia es mínima ya que el número de extranjeros que piden refugio en este país es bajo; la mayor labor de ACNUR en la región con los refugiados colombianos se centra en Ecuador.

#### **4.3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA INFLUENCIA DE LAS VARIABLES EN EL CASO COLOMBIANO.**

Las características de la política exterior colombiana han sido las mismas durante los últimos años: una alianza casi irrestricta con los Estados Unidos; una diplomacia presidencial y personalizada; una mínima intervención de otros actores; y la existencia de una fragmentación temática y por consiguiente, la carencia de una política de Estado (Dallanegra, 2008: 79).

Estas características se dan por la combinación de varios factores como lo son: una serie de gobiernos sin referentes conceptuales en materia de política internacional, una comunidad académica que no ha sabido insertarse en la discusión de los temas internacionales del país, y una opinión pública que considera a estos temas ajenos a ella; además de un marcado bipartidismo, la personalización de las decisiones, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos y la centralidad del derecho internacional. (Bonilla, 2002: 23).

Todo lo anterior generó una política exterior clientelizada, poco profesional, no planificada, concentrada en temas puntuales, y focalizada en relaciones bilaterales, especialmente con Estados Unidos, en vez de pensar en el multilateralismo.

Podemos decir que si bien el panorama de la política exterior colombiana se ve limitado, y casi parroquial, no podemos desconocer que este hace parte de la matriz de juegos enunciada por Putman, ya que la influencia de Estados Unidos, como factor externo, y el condicionamiento de ciertas políticas colombianas por parte de grupos internos, así sea de

forma esporádica o tangencial, hacen que los tomadores de decisiones deban tener en cuenta los diversos niveles burocráticos internos para la toma de decisiones, de acuerdo al modelo de Allison, ya que como todo proceso humano no puede ser explicado totalmente por un modelo, y debe adaptarse a las circunstancias específicas de cada situación a analizar.

#### **4.3.1. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y PERSONALIZADA.**

Podemos afirmar de forma inequívoca que en Colombia el proceso de toma de decisiones es contingente ya que es la figura presidencial la que maneja la política exterior, con una baja o nula intervención del Congreso en este proceso, cuya tendencia personalizada y coyuntural, afecta la elaboración de las políticas en este tema.

Esta característica encuentra sustento legal en lo regulado por la Constitución Política Colombiana y las subsecuentes leyes y decretos que reglamentan su función, otorgando al Presidente de la República la autoridad formal y la autonomía para conducir la política exterior del país, para designar embajadores, y eventualmente declarar la guerra previa autorización del Congreso de la República por una ley; pero también existe el sustento real, el cual consiste en un nivel eminentemente personal en el proceso de toma de decisiones que responde a una ideología específica del mandatario, generado en la orientación política particular surgida de su militancia y a unos niveles de practicidad política que debe asumir en determinadas circunstancias, como lo puede ser el hecho de romper la tradición en la política exterior colombiana de preponderar los conceptos de libre determinación y seguridad interna a los de soberanía y respeto a la integridad territorial de otro estado, como ocurrió cuando se decidió y se ejecutó el ataque a la base de las FARC en territorio ecuatoriano sin contar con el beneplácito y autorización del gobierno de ese país.

Este carácter contingente es caracterizado como “elitista y secretista” ya que no permite la intervención de otros actores y se privilegia su visión derechista de gobierno con una tendencia a maximizar las relaciones con gobiernos o instituciones que tengan este carácter, y a menospreciar u oponerse a gobiernos de otras vertientes ideológicas (Carvajal Hernández, 2009: 32).

Si bien existe un estudio dirigido por el Senador Colombiano Juan Manuel Galán a mediados del año 2006 el cual concluye que la política exterior colombiana es de carácter burocrático (Galán, 2007: 166), también refleja que el Congreso poco o nada ha tenido que ver en este proceso, disipándose así el modelo estructuralista, y reafirmando que los procesos de decisión son administrados por el funcionario presidencial de turno bajo una tendencia personalizada y coyuntural, la cual va en contra de una respuesta institucional a cualquiera de los requerimientos en los términos de la elaboración de políticas exteriores.

Este carácter contingente, está identificado en Latinoamérica desde la década del 90, cuando se reconoce la existencia de la importancia y centralidad del Presidente de la República, no solo como decisor, sino que reconoce la existencia del desarrollo de políticas personalistas en la materia; lo anterior se suma a que Colombia, desde la misma época, ha sido vista como un país que posee un bajo perfil en su política exterior, y que a pesar de “una considerable modernización en otros campos de la administración, todavía no logra establecer un servicio exterior verdaderamente profesional” (van Klaveren, 1992: 183 y 202), lo cual persiste hasta la fecha, tal y como lo vimos con la estructura de la Cancillería, y en el escaso, por no decir nulo, debate legislativo sobre los temas de interés en política exterior de Colombia.

Es necesario aclarar que en el contexto latinoamericano, el presidencialismo, dentro del manejo de las relaciones internacionales, tiene una fuerte impronta económica, ya que desde los años noventa se ha generalizado el concepto del regionalismo abierto, basado en los procesos de integración regional y subregional, sin descuidar las relaciones económicas con otros países y regiones del mundo, lo cual impulso la estrategia internacional en la actualidad de la mayoría de nuestras naciones.

Este regionalismo abierto ha facilitado el surgimiento de una interdependencia en la región, que desarrolla de forma simultánea los acuerdos económicos con distintos espacios políticos, culturales y sociales, y para ello es decisivo el papel del Presidente en el proceso de toma de decisiones en política exterior, independiente de las circunstancias políticas del ejercicio del poder, y del contexto institucional en el que se desarrolle, ya sea democrático o autoritario.

#### **4.3.2. MINIMA INTERVENCION DE OTROS ACTORES.**

Con respecto a la influencia de las diversas variables, y si bien es cierto que reconocemos la existencia de múltiples elementos que influyen en el proceso de toma de decisiones en el caso colombiano, también debemos reconocer que esta influencia es tangencial o esporádica, ya que no hay un actor intra-nacional o internacional, que pueda ejercer algún nivel de injerencia preponderante en él, por cuanto debe sobrepasar el carácter excesivamente fuerte de la figura presidencial.

En Colombia los actores emergentes en política internacional no tienen dinámicas de interacción frente al Estado, y por lo tanto su participación en la formulación de las políticas exteriores es mínima o nula ya que "... los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana poco se han preocupado por consultar actores no gubernamentales, y a su vez la población percibe que sus opiniones poco pesan en la definición de la política internacional"; y en los casos donde han tenido participación ha sido a pedido expreso del gobierno en momentos de crisis, citándose principalmente al sector académico y empresarial (Ardila, 2009: 110).

Al darse esta falta de inclusión o distanciamiento de los actores no gubernamentales, tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como del Presidente de la República, se corre el riesgo de propiciar diplomacias paralelas y una mayor fragmentación de ellas, lo que junto con la poca coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales que intervienen en esta materia, generan una imagen de confusión e imprecisión en los intereses del Estado Colombiano frente a los temas en discusión.

Aunado a esto encontramos que la falta de una intervención clara del Congreso Colombiano en la discusión y desarrollo de la política exterior, hace que la participación de actores diferentes al Poder Ejecutivo en ella solo sea una discusión académica y teórica, sin importancia real al momento de definir los temas centrales de la agenda internacional colombiana.

La ambigüedad y falta de influencia real de las variables internas se demuestra, entre otros, con los diversos elementos modernizantes como retardatarios que componen a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, lo cual la hacen tener una visión coyuntural de los

procesos, además de depender de la citación presidencial para reunirse; y este mismo proceso de dependencia se encuentra en la mayoría de variables internas, ya que tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el estamento militar, y el Ministerio de Defensa, dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, y deben a él la permanencia en sus cargos.

El elemento más llamativo que refuerza esta postura, es la virtual inexistencia de un servicio exterior profesional, estable e independiente de los intereses del gobierno de turno. Esta falencia institucional, está claramente identificada como lo mencionamos, en el nombramiento discrecional de los funcionarios de más alto rango de Cancillería, haciendo que para el año 2009 al final del segundo mandato de Uribe, se considera que el 80% de los cargos de las embajadas y consulados fueran un botín político (Carvajal Hernández, 2009: 32).

Con respecto al Poder Legislativo en general, a las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia y la Corte Constitucional, si bien poseen legalmente la posibilidad de interponer acciones, presentar proyectos desarrollar debates y hasta sancionar a funcionarios, han sido actores intra-estatales débiles, pues no han sabido desarrollar todas las herramientas constitucionales para limitar el carácter personalista del Presidente en materia internacional.

La clase dirigente ha sido de todas las variables la mas ausente de la discusión, ya que no ha desarrollado ninguna gestión en relación con las políticas públicas que puedan verse afectadas por los acuerdos internacionales, aunque es claro que no podemos negar que sus intereses particulares hayan sido beneficiados con muchas de esas políticas.

#### **4.3.3. CARENCIA DE UNA POLITICA INTERNACIONAL DE ESTADO.**

La política exterior colombiana siempre ha tratado de reflejar los programas a nivel domestico. Teniendo en cuenta los dos elementos que conforman la política exterior, debemos entender que “los lineamientos políticos y de seguridad son directamente dictados por el gobierno de Estados Unidos, que ocupa militarmente al país a través del Plan Colombia, (...) y los lineamientos económico-sociales son dictados por el mercado” (Dallanegra, 2008: 115). Esto convierte en líneas generales al gobierno colombiano en un

gestor de intereses externos en ambos sentidos, ya que depende de Estados Unidos para definir su concepto de seguridad nacional y obtener los recursos suficientes para garantizarla; y a nivel económico, la dependencia del mercado Colombiano a sus acuerdos comerciales con la potencia hemisférica, se puede identificar con la necesidad de obtener la firma del Tratado de Libre Comercio que duro casi ocho años en ser aprobado por el Congreso Norteamericano, a pesar de haber sido negociado previamente.

En el caso de las últimas administraciones, las correspondientes a Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, los programas prioritarios de la política se circunscribieron casi exclusivamente a tres temas: el fortalecimiento de la seguridad, la confrontación de los grupos guerrilleros y paramilitares, y la legitimación del uso de la fuerza (González, 2004: 280; Carvajal Hernández, 2009: 37 y 38).

La política antidroga de Colombia también se ha convertido en una política de estado, con la implicación del uso de la fuerza para la erradicación de cultivos ilícitos, y la interceptación y destrucción de puntos de producción, almacenamiento, y tráfico de estupefacientes, por cuanto este tema involucra los temas prioritarios antes mencionados.

En la administración Uribe, la cual duro ocho años, se reforzaron estos temas a través de la Política de Seguridad Democrática que insertó el problema del conflicto interno dentro de la cruzada internacional contra el terrorismo, tomando prelación el tema de la seguridad. Esta aplicación del modelo contingente se ha visto plasmada no solo en los discursos presidenciales, sino en el desarrollo de las políticas públicas a través del Plan Nacional de Desarrollo en sus documentos de los años 2002 y 2006.

Durante las administraciones del presidente Uribe, había claridad acerca del hecho que la política exterior era o debía ser un instrumento de las prioridades de la política interna, la política exterior se convirtió en un instrumento al servicio de la seguridad democrática, generando un proceso de seguritización de la política exterior, que conllevo a un aislamiento regional por la forma en la cual se encaraba el tema desde el discurso presidencial de Uribe (Ramírez, 2011: 80; Carvajal Hernández, 2009: 34 y 37).

El impacto de la seguritización del tema de los refugiados colombianos frente a sus vecinos no solo se genero por el traspaso fronterizo d las personas que requieren protección

internacional, sino por cuanto “la presencia de grupos irregulares atenta contra la seguridad por el uso de los territorios vecinos como espacio de operación o de refugio defensivo, y por la amenaza a la integridad de sus habitantes mediante asesinatos, secuestros y extorsiones” (Ramírez, 2004: 146).

Esta tendencia a instrumentalizar la política exterior como un elemento más para obtener poder intra-estatal, generó la falta de una Agenda Internacional como lo analizamos anteriormente, por ello Colombia carece de un documento único que le permita definir cuál es su política exterior, y menos aun establecer cuáles son sus intereses nacionales, o como se concretan estos a través de una agenda internacional.

El documento más cercano a una agenda temática a nivel internacional, es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es formulado por cada gobernante al asumir su periodo presidencial y el cual tiene vigencia de cuatro años, mientras ejerce su mandato, lo cual le imprime un carácter temporal al mismo.

Para el periodo analizado se presentaron tres Planes de Desarrollo diferentes (Varela, 2008: 8 a 10):

- a) Cambio para construir la paz (1998 – 2002) “Diplomacia por la Paz”. Desarrollado por el gobierno de Andrés Pastrana, establecía el interés de atender la lucha antidroga y contrainsurgente, lo que se logró a través del Plan Colombia, generando la internacionalización del conflicto en el año 2000 y ampliando la injerencia estadounidense en la lucha antinarcoóticos a través de la financiación para la fumigación de cultivos ilícitos y la ayuda militar.

Estaba constituido por cuatro objetivos: Contribuir a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales; Mantener la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad de la República; Asegurar el bienestar material, el desarrollo humano y el empleo; y Promover la identidad cultural en beneficio de la totalidad de los ciudadanos.

- b) Hacia un estado comunitario (2002-2006) “La dimensión internacional”. Fue el Plan de Desarrollo presentado por Álvaro Uribe en su primer gobierno y en él se plantean

y ejecutan estrategias de solicitud de ayuda a Estados Unidos, en la lucha contra las drogas y el terrorismo basado estratégicamente en la seguridad democrática y el ejercicio de la soberanía.

Este Plan tenía como objetivos: Brindar Seguridad Democrática; Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; Construir equidad social; Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

- c) Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010). En el segundo mandato de Uribe, se plantea una estrategia de solicitud de ayuda a Estados Unidos, nuevamente basada en la lucha contra las drogas y el terrorismo, a través de la premisa de contribuir a la construcción de la paz y la seguridad.

Dentro de la política exterior y migratoria estableció como objetivos: Consolidar las Relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras; Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral; Diversificar las relaciones y la agenda Internacional; Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y a la seguridad; Diseñar una política integral de migraciones; Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al analizar los Planes de Desarrollo encontramos que la agenda colombiana está centrada en cinco temas: el ejercicio de la soberanía a través del impulso de una política de fronteras; la seguridad de la nación representada en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; el desarrollo económico; el uso del multilateralismo para su inserción internacional y la solución pacífica de conflictos; y por último la modernización de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores además del fortalecimiento de la gestión diplomática, profesionalización y modernización del servicio exterior.

Es necesario aclarar que hay dos temas importantes a los cuales nos referimos y que no se mencionan dentro de estos cinco objetivos de la política exterior colombiana en los últimos doce años. El primero es la ausencia de una Agenda para la Paz, la cual fue predominante en la década del noventa en la agenda internacional colombiana; y el segundo, es la inserción en el periodo de Uribe de una Política Integral relacionada con las comunidades

colombianas en el exterior, que incluye asistencia, acuerdos de migración laboral y seguridad social y facilitar el ingreso de remesas de colombianos en el exterior, el mejoramiento de la situación laboral, económica y social de indocumentados en el exterior.

Con base en este marco administrativo se generaron dos documentos como lo son el Plan Estratégico Sector de Relaciones Exteriores 2003 – 2006 y el Plan de Acción y Metas 2006-2010 del Ministerio de Relaciones Exteriores, los que aclararon los temas de interés del país, pero siempre dentro de lo establecido en los respectivos Planes de Desarrollo.

Debido a la celebración del segundo centenario de vida política independiente de Colombia en 2019, se decidió “diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación” (Departamento Nacional de Planeación, 2005: 7).

Esta política se denominó “Visión Colombia II Centenario: 2019”, y busca fijar una visión de largo plazo del desarrollo del país, basado en dos objetivos: consolidar un modelo político profundamente democrático y afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones. Pero parte de varios supuestos, como lo son la consolidación de la paz, la liberación del flagelo del narcotráfico y que los indicadores de violencia serán iguales a los de países desarrollados para ese año.

Este documento no presenta ningún plan estratégico, ni análisis sobre cómo se alcanzarán los objetivos planeados, limitándose a la expresión de buenos deseos y lo que se quisiera fuera el país ese año. Respecto a los migrantes indica que “para atender las necesidades de ese sector creciente de la nación, y al mismo tiempo alentar su posible contribución al país” (Departamento Nacional de Planeación, 2005: 25 y 26), se proponen algunas acciones, entre ellas ampliar las redes de contacto de los migrantes en el exterior; fortalecer los vínculos con colombianos reconocidos internacionalmente; suscribir convenios de asistencia social; pero no menciona gestiones encaminadas a los refugiados colombianos, ni gestiones para su retorno al país.

Por todo lo anterior, solo podemos caracterizar como reales factores de influencia en la política exterior colombiana a los actores internacionales, como lo son los demás Estados, aunque no todos ellos, únicamente los que poseen mecanismos de presión económica y

militar; y los organismos e instituciones internacionales, debido a la interdependencia compleja que surge de los actuales procesos de vinculación internacional.

#### **4.4. POLITICA PARA LOS REFUGIADOS EN EL ESTADO COLOMBIANO**

En el caso colombiano analizaremos el factor refugiados, como parte de la migración de nacionales, es decir en su carácter de emisor de personas, pero para ello debemos hacer una descripción del proceso migratorio del país.

Para analizar si en Colombia existe un proceso de elaboración de políticas establecido dentro del Estado, con el fin de afrontar la problemática de los refugiados, debemos establecer en primer término si este proceso de toma de decisiones es solo el ejercicio de los compromisos que se han suscrito con el tiempo frente a la comunidad internacional en términos de “intereses del estado” o “del gobierno”, o si hace parte de una política exterior coherente, lo que algunos autores han definido como Interés Nacional (Escudé, 1995: 28 a 29), o más específicamente si existe una Agenda Internacional Colombiana, en los términos que hemos definido en el desarrollo del presente trabajo.

##### **4.4.1. MIGRACIÓN DE COLOMBIANOS EN GENERAL.**

Durante los últimos años los patrones migratorios de los colombianos han variado, y las razones de ello van desde las económicas hasta las políticas, pasando por la búsqueda de la reunificación familiar y la utilización de redes de apoyo; además las características del emigrante también se han modificado ya que los colombianos no se movilizan únicamente por el conflicto interno y la falta de oportunidades laborales, sino por factores educativos, o de migración laboral al constituirse en mano de obra calificada para varios sectores.

El interés de los tomadores de decisiones en los migrantes surgió a inicio del siglo XXI, por varios factores que se tornaron evidentes: el creciente número de remesas enviado desde el exterior al país, que supero los ingresos por las exportaciones tradicionales de Colombia; la vinculación de los colombianos con los procesos de seguridad, basado en la intervención de nacionales en redes delictivas tras e internacionales; el reconocimiento de la fuga de

cerebros y su poca vinculación al país; el reconocimiento de la mala imagen del país en el exterior; y la asunción de la existencia de factores diferentes al Estado en la elaboración de la política exterior (Ardila, 2009: 116 y 117).

Estas políticas surgieron de una re-conceptualización de las migraciones y su influencia en la denominada interpretación intermística de los problemas de política exterior, al reconocer la interrelación de lo doméstico y lo internacional. En el caso colombiano ha habido un incremento exponencial de la emigración desde el año 1994, influenciada por factores tales como la crisis económica de esa década, el conflicto armado, y los flujos propios de la globalización, como lo fue la solicitud de mano de obra colombiana por parte de España, para la realización de tareas agrícolas, y desempeño de funciones en hotelería durante esa década.

Pero la relación del Estado Colombiano con los nacionales en el exterior se había dado de forma esporádica y referida únicamente a dar mensajes de aliento, ya que la agenda internacional colombiana estaba dominada por los temas de seguridad, comercio internacional y atracción de capitales. Esta situación empezó a cambiar en tres etapas diferentes: la primera con la Constitución de 1991, cuando se habilita la doble nacionalidad, y la posibilidad de participar en elecciones internas a través del voto en el exterior; la segunda etapa surge en 1996 cuando el contacto con los migrantes se institucionalizó por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del programa “Colombia para todos”, orientado a labores de asistencia y protección jurídica; y una tercera etapa, en el año 2003 cuando se lanzó “Colombia Nos Une”, un programa que busca fortalecer los vínculos con las comunidades de colombianos en el exterior y formular una política de Estado en materia migratoria.

**4.4.1.1. Programa “Colombia para todos”.** Este programa se institucionalizó a través del Decreto 1774 del 8 de noviembre de 1995, por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los colombianos en el Exterior, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Su secretaría ejecutiva está a cargo del coordinador de asistencia a connacionales y sus objetivos son dos: aconsejar al gobierno nacional; y establecer políticas de asistencia a los

colombianos en el exterior, proponer campañas preventivas y de promoción con las comunidades residentes en el exterior para la preservación de sus derechos fundamentales y de los valores inherentes a su nacionalidad.

Este programa tiene la función de dar asistencia y protección jurídica a los colombianos en el exterior, y se enfatizaba en dos aspectos: los efectos económicos de las remesas y las relaciones económicas de quienes remiten dinero desde el exterior; y la situación de los colombianos detenidos por cualquier motivo en cárceles extranjeras.

Esta asistencia se desarrolla por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los agentes consulares, y en conjunto con la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos con la función primordial de tramitar las peticiones y quejas sobre violación de derechos humanos de los nacionales colombianos detenidos, procesados o condenados en países extranjeros, de conformidad con los instrumentos internacionales.

**4.4.1.2. Programa “Colombia Nos Une”.** Este plan es mas ambiciosos y de mayor espectro que “Colombia para todos”, ya que reconoce la multiplicidad de causas de la migración colombiana y trata de brindar apoyo y asesoría a todos los nacionales en el exterior.

Este programa abarca dos etapas: la primera de 2003 a 2006, en la cual se busca sensibilizar sobre la realidad migratoria y la siguiente de 2006 hasta 2010, donde se quiere conocer, debatir y formular una política integral migratoria colombiana.

En líneas generales esta política incluye:

1. La identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior;
2. La continuación de los programas de asistencia a estas comunidades;
3. La búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social;
4. La promoción de asociaciones de colombianos y el apoyo a mecanismos orientados a facilitar el ingreso de sus remesas y canalizarlas hacia ahorro e inversión.

El Plan “Colombia nos une” presenta dos tipos de acciones principales para alcanzar sus objetivos: en primer lugar, la identificación de asociaciones y organizaciones de colombianos en el exterior, para su seguimiento, acompañamiento y difusión de las actividades que desarrollan; y en segundo lugar se han creado herramientas tecnológicas que han propiciado la interacción e intercambio de ideas entre colombianos ubicados en diferentes partes del mundo.

En el desarrollo de esta política migratoria en abril de 2007, se creó el Centro de Estudios para la Migración Internacional CEMIC, con el objetivo de sistematizar, investigar, estudiar y analizar las dinámicas migratorias colombianas y sus impactos tanto en el país de origen como en el país de destino. Cuenta con doce líneas de trabajo que se pueden agrupar en tres bloques temáticos: seguridad, economía y desarrollo, y aspectos socio-políticos<sup>5</sup>.

En el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2006 – 2010, se planteo adicionalmente la homologación de los títulos para la inserción laboral y la cooperación en la regulación laboral.

En ejercicio de sus políticas se han institucionalizado varios programas, entre ellos: el plan “Colombiano Seguro en el Exterior”, que permite a los nacionales residentes en el exterior realizar sus aportes a pensión o jubilación; el plan “Mi Casa con Remesas”, por medio del cual se puede acceder a créditos y facilidades para la adquisición de vivienda en Colombia; adicionalmente puede capacitarse en áreas tecnológicas y en programas de pregrado y posgrado a través de cursos virtuales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD); además del ofrecimiento de becas y planes de créditos educativos en el exterior.

#### **4.4.2. REFUGIADOS COLOMBIANOS.**

La normatividad existente en Colombia sobre refugiados se encuentra expedida para proteger y brindar apoyo a los extranjeros que hacen la solicitud de refugio en el país, la Ley

---

<sup>5</sup> Los doce líneas de trabajo son: protección de los derechos de los migrantes; facilitación de flujos migratorios; políticas de refugio, asilo y apátridas; fronteras, migración transfronteriza; seguridad nacional y ciudadana; integración y aprovechamiento de nuevas culturas; remesas y desarrollo económico; participación política en Colombia; género y familia; educación y red de talentos; migración laboral y temporal; y migración y desarrollo.

65 de 1979 adopta el Protocolo sobre Refugiados de 1967 y la Ley 35 de 1961 adopta la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados.

La aplicación interna de estas normas se realiza a través del Decreto 4503 del 19 de noviembre de 2009, por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y se establece el funcionamiento de la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado.

Colombia carece de políticas establecidas para atender específicamente a sus refugiados en el exterior. No existe norma alguna que permita brindar apoyo jurídico, económico o asesoría especial a esta población.

Actualmente existe un proyecto de Plan de Acción para la atención de los refugiados colombianos en el Ecuador y un plan de retorno, el cual se está analizando por parte de Colombia para ser adoptado posteriormente. Este Plan, fue presentado de forma inicial en la tercera reunión de la Comisión Binacional Colombia-Ecuador, celebrada en Ipiales por los cancilleres de ambas naciones, el 26 de agosto de 2010.

De lo poco que ha trascendido de este plan, se puede saber que el plan es voluntario y quienes se postulen tendrían que llenar un formulario, presentarse ante la Cancillería de Ecuador y renunciar expresamente a su condición de refugiados. Parte de este plan se encuentra respaldado por la Ley 1448 de 2011, la cual crea un marco jurídico para la protección de las víctimas de la violencia en Colombia, y que garantiza: la Restitución de tierras a los despojados; la Indemnización administrativa, si suscriben un Contrato de Transacción para no demandar al Estado posteriormente; la Rehabilitación tanto física como psicológica; la Satisfacción, entendida como la conservación de la memoria y el desarrollo de medidas no pecuniarias que ayuden a la estabilización de los retornados; y las Garantías de no repetición, para mantener la tranquilidad de las víctimas.

Este Plan de retorno aún no tiene una fecha de inicio y el gobierno Colombiano se encuentra evaluando los costos financieros de los procesos de regreso, así como los procedimientos prácticos del plan ya que no se ha definido si los retornados irán a sus lugares de origen o a otras zonas del país.

#### 4.4.3. DESARROLLO DE POLITICAS BILATERALES.

En el ejercicio de las relaciones internacionales entre Colombia y Ecuador, se desarrollaron intentos de trabajo binacional, en varias áreas, incluido el tema de los migrantes, las cuales no ha pasado de ser declaraciones de buenas intenciones, y cuyo funcionamiento real y práctico solo se dio en unos pocos años, al momento de su creación.

Con el fin de abordar estos temas se pueden desarrollar Reuniones Presidenciales, las cuales abordan temas de alto nivel, pero solo se realizan de manera esporádica y sobre asuntos puntuales y predeterminados en las agendas de ambas naciones, por lo cual se convierten en procesos lentos y de poca eficacia, ya que dependen de los trabajos preparatorios que realicen los equipos de cada país.

Adicionalmente se crearon cinco comisiones binacionales con diferentes temas:

1. **Encuentros de cancillerías.** Estos encuentros concretan acciones de seguimiento y propuestas de solución a los temas de interés común ya establecidos.
2. **Comisión de Vecindad e Integración.** La comisión es el mecanismo bilateral encargado de hacer un seguimiento, análisis y evaluación de los dos países en todos los ámbitos, y de manera particular en los proyectos de desarrollo social y económico, además de integración fronteriza. Esta Comisión fue creada en 1989.
3. **Comisión Militar Binacional Fronteriza (COMBIFRON).** Trata asuntos de seguridad, vigilancia y control en la frontera, esencialmente de carácter militar y policial. Las reuniones han sido escasas y de poca relevancia, y la última reunión se realizó en 2006 haciendo énfasis en el intercambio de información.
4. **Comisión Demarcadora.** Referente a la demarcación de hitos en la zona limítrofe de los dos países. Por esta falta de delimitación se presentan problemas de presencia militar y de responsabilidad estatal de los dos países.
5. **Comité tripartito sobre refugiados.** Se creó a través de una declaración conjunta el 15 de octubre de 2004. Los presidentes de Ecuador y Colombia acordaron trabajar con el ACNUR a través de una comisión que diera seguimiento al fenómeno del desplazamiento en la zona de frontera, con el objetivo de fortalecer e impulsar el retorno voluntario y comprometer a los dos Estados en la garantía de derechos fundamentales. En el primer año de funcionamiento, se realizaron cuatro reuniones

ministeriales y cuatro operacionales. Sin embargo, desde 2005 el Comité no volvió a reunirse.

Solo hasta el año 2010, en el marco del restablecimiento de las relaciones internacionales entre Colombia y Ecuador, se retomó el trabajo conjunto a través de las Reuniones de Cancilleres, y la Comisión de Vecindad. Una nueva reunión de Comité de Refugiados se desarrolló en septiembre de 2010 en Ipiales, una localidad del sur de Colombia, en la cual se empezó a hablar de la asistencia colombiana a sus refugiados en el vecino país.

Estas reuniones si bien concluyeron con declaraciones expresas y compromisos claros en materia comercial y energética, a nivel de protección a los refugiados, solo terminaron en declaraciones de intenciones, ya que no se produjo decisión expresa alguna sobre el tema, salvo la presentación de un proyecto de plan para el retorno de los refugiados a Colombia por parte del gobierno de Bogotá.

#### **4.5. ¿COMO INFLUYE LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN ECUADOR?**

El desarrollo de algunas Políticas de Estado por parte de Colombia a nivel interno en las zonas de frontera con Ecuador como lo son la erradicación de cultivos ilícitos; y las acciones militares en contra de los grupos armados al margen de la ley, en especial de las FARC y el ELN, han generado desde hace más de dos décadas, un desequilibrio en el área y un involucramiento de facto, en la toma de decisiones de Ecuador por cuanto, la regionalización del conflicto a través de la migración forzada, y del traslado de la responsabilidad a ese país de la obligación de atender a la población en emergencia dentro de los parámetros de ACNUR, han sido elementos ineludibles dentro de las nociones de seguridad e interés del gobierno ecuatoriano.

En general los temas de defensa que debe enfrentar Ecuador son: la posibilidad latente que los actores armados legales e ilegales, así como bandas armadas de delincuentes operen en territorio ecuatoriano; el desplazamiento forzoso de colombianos, así como de refugiados, que huyen de los combates o que simplemente migran como consecuencia de la destrucción de la economía regional ya sea por la guerra o por las políticas de fumigación; la

militarización del conflicto colombiano, que implica un aumento del gasto en modernización de las fuerzas de seguridad en los países limítrofes generando una pequeña carrera armamentista; y por último los daños ambientales por las fumigaciones de cultivos ilícitos en la frontera colombiana que generan consecuencias en el territorio ecuatoriano.

Pero debe tenerse en cuenta que Ecuador enuncia el desarrollo una política de no intervención en lo que considera un conflicto interno y se opone a “regionalizar una supuesta solución militar” del mismo (Guerrero, 2008: 48). El conflicto colombiano no es considerado como objeto de acción militar directa por el gobierno ecuatoriano, por cuanto su agenda de seguridad interna no es coincidente con la colombiana, lo que se refuerza con la negativa del Ecuador a declarar como terroristas a los grupos armados de izquierda (FARC y ELN).

El concepto del involucramiento de facto se puede explicar a través de la interdependencia compleja entendida, tal y como la definieron Keohane y Nye, como la “... dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane, 1988: 22), ya que la relación entre política interna y externa se pueden explicar a través de dos de los elementos de la interdependencia: “Primero, interconexión significa que existen lazos estructurados entre los Estados. Segundo, la interdependencia significa que elementos variados en el ámbito doméstico de la sociedad se relacionan a través de fuerzas internacionales” (Acuña, 2007: 497).

El reconocimiento de la interrelación entre los diferentes actores del sistema internacional, tal y como lo definieron Keohane y Nye bajo el concepto de interdependencia compleja, es más que necesario para entender cómo influyen las naciones entre sí. Es importante diferenciar la interdependencia compleja de la simple interconexión, como cuando simplemente hay intercambios internacionales, ya sean estas de remesas, bienes, personas que traspasan la frontera, que generen el beneficio mutuo. Por ello, la interdependencia compleja implica la existencia de un análisis entre costo y beneficio, el cual no se entiende como una dependencia mutua equilibrada, sino las situaciones de asimetría son las que realmente crean las relaciones de influencia entre los actores (Keohane, 1988: 22 a 26), y es este análisis el que permite determinar la relación de dependencia de la política exterior ecuatoriana a la colombiana.

Todo lo anterior ha generado que Ecuador desarrolle en los últimos años un doble discurso sobre el tema de los refugiados: por un lado, existen políticas dirigidas a restringir el ingreso de ciudadanos colombianos al país a través del endurecimiento de las políticas migratorias y de limitar el acceso de la población refugiada a servicios básicos, basadas en la protección de la soberanía y la seguridad nacional; y la segunda política, corresponde a la elaboración de Planes Nacionales y Acuerdos Ministeriales tendientes a ampliar el marco de protección a refugiados en el Ecuador, de acuerdo a las exigencia de ACNUR.

Como mencionamos la política exterior ecuatoriana frente al tema de los refugiados en particular, y en un nivel mas amplio con la política exterior colombiana, se ha desarrollado desde su perspectiva de seguridad, lo que implica a nivel interno el desarrollo de acciones de inteligencia, comunicaciones y acción social, ejerciendo medidas de control fronterizo, realizando el control del tráfico de armas, precursores, droga y adaptando medidas judiciales contra el lavado de dinero en su sistema financiero nacional, lo que demuestra una dependencia de los temas a la agenda colombiana.

Adicional a ello, surge la exigencia a nivel internacional para que Colombia asuma el control de su territorio y el ejercicio de su soberanía enfrentando el problema. Todas estas acciones del Estado Ecuatoriano tienden a preservar el control de su territorio y el tejido social de las poblaciones fronterizas, neutralizar la presencia de actores armados, mantener el territorio libre de cultivos y procesamiento de droga.

Estas exigencias y demandas del gobierno ecuatoriano se dan en el marco de la regionalización del conflicto armado colombiano y de la seguritización del tema migraciones. A pesar que en su Agenda Internacional de Seguridad se opone al reconocimiento de estos dos conceptos, en la evolución de la concepción de seguridad de Ecuador, encontramos un desarrollo en tal sentido, ya que esta se modifico rápidamente entre los años 2004 y 2008, por cuanto al inicio de este cuatrienio ya se hablaba de la existencia de cierta tensión generada en la política exterior ecuatoriana por el conflicto armado colombiano, y la posibilidad de asumir una política de seguridad frente el tema, pero afirmaba que esto se producía por la fragilidad que se representa en el caso puntual de su agenda de seguridad, por cuánto:

“... la percepción de riesgos están segmentadas socialmente y presentan diferencias dependiendo de los espacios institucionales en los que se configuren, por lo cual, la estructuración de una agenda de seguridad es muy precaria, lo que agrava la vulnerabilidad del país frente a la política vecinal y los impactos subregionales en condiciones de conflicto” (Tulchin, 2005: 464).

Para Celi el origen de esta segmentación se encuentra en el desinterés de los partidos políticos de discutir un tema que no tiene incidencia directa en los procesos electorales; y en la débil participación social en el análisis del tema, ya que lo ven como un hecho consumado el cual no se puede evitar (Tulchin, 2005: 465).

En su informe de julio de 2004, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES indicaba que:

“Las políticas de seguridad regional en el Área Andina, basadas en la guerra contra el terrorismo, continúan desarrollándose en el marco de una creciente militarización de las zonas limítrofes con Colombia por parte de los países vecinos. Esta estrategia, que pretende “prevenir” la expansión del conflicto colombiano hacia territorios de países vecinos, ha resultado en un cierre total de fronteras con consecuencias negativas para el desarrollo de actividades económicas, para la protección de población colombiana cuya vida e integridad personal se encuentran en alto riesgo y para el ejercicio de derechos como: el derecho a la libre circulación, a solicitar asilo o protección en países vecinos, a solicitar y prestar ayuda humanitaria en regiones afectadas por el conflicto armado.” (CODHES, 2004: 18).

Este análisis de la militarización, como elemento esencial de una política de seguridad ecuatoriana fue reafirmada tácitamente cuando el Ejército del Ecuador, instaló dos nuevos puestos de vigilancia en la frontera con Colombia con 320 hombres, uno en la zona de Santa Cecilia, a unos 16 kilómetros de la frontera, y otro ubicado a 20 kilómetros de la misma, que mantendrían el control en las zonas de los Cascales, Gonzalo Pizarro y Sucumbíos, tal y como lo confirmó Gustavo Tapia, jefe de la IV División del Ejército del Ecuador (CODHES, 2004: 18).

Para el año 2008 ha variado la forma en que Ecuador verifica su relación con Colombia, por cuanto la elaboración de un Plan Estratégico de Seguridad, como lo hizo Rafael Correa, logro enmarcar la idea que la protección de su integridad territorial se relaciona directamente con el objetivo de “...impedir que el territorio ecuatoriano se convierta en escenario de actividades bélicas por parte de fuerzas extranjeras”, oponiéndose a la solución militar de la “regionalización del conflicto”, y coordinando con Colombia “el control de

grupos delincuenciales, de tráfico ilícito de bienes y personas, y otros asuntos de interés común” (Guerrero, 2008: 48).

Esta nueva postura tiene origen en un solo concepto, el cual es que Colombia carece de control en su frontera, generando en gran medida los problemas de Ecuador. Pero este concepto no tiene en cuenta la falta de control de su propia frontera, lo cual se encuentra relacionado con la presencia de grupos armados ilegales de origen colombiano en su territorio, la ausencia del Estado Ecuatoriano en sus propias poblaciones de frontera, y la existencia de múltiples pasos de la misma sin vigilancia, además de la falta de control sobre armas y explosivos que provienen de su país y tienen como destino Colombia.

En este aspecto la ONU elaboro un documento en 2006, donde analiza el tráfico de armas hacia Colombia reconociendo que de Ecuador, dada la extensión de su frontera y los múltiples pasos tanto regulares como irregulares en ella, surge el mayor tráfico de explosivos originados en la actividad minera, de la cual se desvían hacia los traficantes internacionales quienes lo compran para posteriormente venderlo a los grupos armados colombianos, al igual que el comercio de armas y municiones de diversos calibres, como 7.62mm, granadas de mano, granadas de fusil y de fragmentación, y fusiles Ruger Mini 14, AK-47 y AKM; reconociendo que “... una de las fuentes de este armamento son las mismas Fuerzas Armadas ecuatorianas, donde sectores o elementos corruptos roban el armamento de dotación o almacenado en armerillos y lo venden directamente o a través de intermediarios a los grupos irregulares colombianos” (Calvani, 2005: 38, 39 y 46).

Este mismo informe es enfático al indicar que Ecuador ha mantenido buenas relaciones de cooperación, aunque

“... en la actualidad confluyen dos obstáculos principales que pueden resumirse en que Ecuador mantiene una posición disidente y a veces contradictoria con la posición colombiana en cuanto a las medidas necesarias que deben adoptar los gobiernos para aumentar la seguridad en la zona de frontera y en segundo lugar, las limitaciones de recursos humanos y técnicos para hacer mayor presencia y control en la zona de frontera.” (Calvani, 2005: 46).

La militarización de la frontera que se hizo más fuerte en 2004, se mantiene durante el gobierno de Correa, quien indico que “... actualmente en la zona existen 11.000 uniformados ecuatorianos, organizados en 14 destacamentos militares. Se calcula que este

resguardo territorial tiene un costo de \$100 millones de dólares anuales” (Álvarez, 2008: 39 y 40). Este incremento se ha dado desde 1999, dada la presencia de grupos armados ilegales en su territorio, así como la conciencia de que esta es utilizada como lugar de descanso, aprovisionamiento y recuperación de insurgentes heridos, lo que también generó la creación de las “zonas de reserva de seguridad” mediante el Decreto No. 2 del 07 de abril de 2003, las cuales son áreas de 20 kilómetros en la zona de frontera donde la autoridad militar posee poder para restringir la movilización de personas y vehículos, y control sobre las mismas autoridades civiles de la frontera ecuatoriana.

Todos estos elementos de cómo el gobierno ecuatoriano reacciona a la internacionalización de los temas de la agenda colombiana demuestran su dependencia a la acción colombiana, lo cual es reconocido por algunos autores al indicar que:

“El conflicto colombiano y sus implicaciones regionales de alguna manera resume una serie de interdependencias que suponen la existencia de múltiples actores, de presiones y políticas subnacionales y de externalidades que definen la conducta y las reacciones del Estado ecuatoriano en un contexto institucional signado por la fragmentación del orden político doméstico y de la vulnerabilidad de sus agendas internacionales a los acontecimientos políticos y económicos suscitados fuera de las fronteras.” (Bonilla, 2006: 166).

Todo lo anterior permite entender que la política ecuatoriana frente a los temas migratorios y la actividad política sea ambivalente, ya que debe articular el marco normativo y las políticas públicas nacionales y las internacionales, y esto genera que se deba evaluar como la relación entre país receptor y país expulsor influye en la aplicación de las normas y de las políticas públicas; adicional a ello debe analizarse como la migración y la globalización se entrelazan tanto a nivel económico, como político y cultural.

Se debe tener en cuenta que el Gobierno Ecuatoriano no tiene la capacidad de sugerir u obligar al Estado Colombiano a desarrollar estrategias que encausen el conflicto interno, de modo que le afecte lo menos posible, y esto hace que sea limitada su capacidad de respuesta a los retos de seguridad que el tema le plantea.

Adicional a la regionalización del conflicto armado, surge el tema de la securitización que tiene como consecuencia la militarización de las relaciones bilaterales, y el aumento en los conceptos de segregación, delincuencia, y en general rechazo al refugiado, por cuanto este se convierte en “el otro”, el responsable de la falta de recursos, de la pobreza, el desempleo,

y la delincuencia, quien no solo se instala en un lugar que no es suyo, sino absorbe y obtiene beneficios que los nacionales no poseen. Este factor surge mas allá de la percepción y del papel del Estado, ya que la sociedad tiene gran influencia en la conformación del imaginario colectivo, donde los grupos de presión pueden hacer que la imagen del migrante sea negativa o positiva afectando a la opinión pública a través de los medios de comunicación o del análisis de opinión (Lara, 2008: 158).

Las imágenes que tengan los actores sociales sirven para ejercer presión al Estado, y la estigmatización de los colombianos con el narcotráfico y la delincuencia han generado problemas de inserción y movilización para aquellos que han decidido migrar. La imposición de visas en cada vez más países y la militarización de fronteras son algunas restricciones que han surgido de esta situación, hay que tener en cuenta que solo 24 países en el mundo no solicitan la visa a los colombianos o lo hacen con ciertas condiciones, y de los cuales nueve son latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay).

Dentro de este análisis hay que determinar si el actual proceso de colaboración del Gobierno Ecuatoriano con la erradicación de cultivos, las acciones militares en la frontera, la detención y extradición de guerrilleros y paramilitares, no contradice su ejercicio del poder, entendiendo este ejercicio en los términos de Karl Deutsch, es decir que "... cada nación actúa habitualmente en política internacional como si tuviera interés en influir sobre ese proceso de manera de inducir todo el cambio posible en los puntos de vista de la otra, a la vez que acepta el mínimo cambio posible en los propios." (Deutsch, 1974: 163).

En este sentido las autoridades gubernamentales ecuatorianas han tenido que enfrentar en sus relaciones con Colombia un panorama complejo, que está sujeto a las dinámicas, tiempos y en la forma por medio de la cual se procesa el conflicto interno en Colombia, lo que afecta al país en general y a las zonas fronterizas en particular.

Si bien las relaciones entre Ecuador y Colombia durante años tuvieron altibajos, dependiendo de la cercanía del gobierno de Quito con las políticas de Colombia, no se habían presentado roces lo suficientemente serios como para afectar las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos países. Por ello es importante tener en cuenta como

punto de inflexión en la política exterior de ambas naciones los hechos de marzo de 2008, que originaron la ruptura de relaciones diplomáticas.

Los servicios de inteligencia, militares y policiales de Colombia detectaron una base de las FARC en la localidad de Angostura (Sucumbíos) en Ecuador. El operativo militar en la frontera común entre Colombia y Ecuador se realizó con un bombardeo de la Fuerza Aérea de Colombia -FAC-, que según el parte oficial destruyó el campamento y dejó 22 subversivos eliminados, entre ellos a alias “Raúl Reyes”, miembro del Secretariado de la agrupación guerrillera y portavoz internacional de la misma.

En cadena nacional el presidente Correa informó que “las autoridades del Ecuador no conocieron de antemano la operación colombiana ni dieron su autorización para que ésta se realice o para que fuerzas de ese país ingresen al territorio nacional”, y elevó una nota de protesta al gobierno de Colombia y llevó el caso de la violación de la soberanía e integridad territorial de Ecuador a la OEA, de acuerdo al Boletín de Prensa N° 193 de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

La OEA por medio de la Resolución CP/RES.930 (1632/08), aprobada en el Consejo Permanente el día 5 de marzo de 2008, instruye la conformación de una Comisión Especial para que visite el sitio de los acontecimientos y presente en la Reunión Extraordinaria de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores un informe técnico sobre lo sucedido y proponga fórmulas de acercamiento entre las parte involucradas; en la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se emitió la resolución RC.25/RES.1/08 la cual establece en su cuarto párrafo, lo siguiente:

“Rechazar la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en el territorio del Ecuador, en la Provincia de Sucumbíos, el 1 de marzo de 2008, efectuada sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno del Ecuador, por considerar que ella considera una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA” (OEA, 2008: 2).

Pero aparte de esta declaración, no hubo condena alguna al Estado Colombiano, y tampoco intervención directa de la OEA para restablecer las relaciones diplomáticas entre los dos países.

El Gobierno Ecuatoriano a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del Boletín 716 del 16 de diciembre de 2008, pidió al Estado Colombiano el cumplimiento de cinco condiciones para la reanudación de las relaciones internacionales, estas eran:

1. Desvirtuar y acabar la campaña de vinculación de las FARC con el Gobierno Ecuatoriano.
2. Compromiso de Colombia en establecer fuerza pública en la zona de frontera.
3. Entrega efectiva de la información de la acción armada de la incursión de marzo de 2008.
4. Entrega de la información de la computadores de Raúl Reyes obtenida en esta incursión.
5. Contribución de Colombia con el ACNUR, para ayudar a solventar los gastos económicos y asumir gestiones de carácter humanitario con los refugiados que se encuentran en su territorio.

El cambio de actitud de Colombia hacia Ecuador, con el traspaso de poder de Uribe a Santos, se enmarca en el desarrollo de la influencia y la propaganda, como instrumentos de la consecución del poder, ya que al mostrarse más receptivo el nuevo Gobierno Colombiano a los intereses ecuatorianos y al mostrar preocupación por sus puntos de vista, logro la restauración de las relaciones diplomáticas, rotas desde el incidente del ataque al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, sin olvidar que se cumplió en gran medida con las exigencias de la Cancillería Ecuatoriana, para superar el impase.

A partir de lo anterior podemos decir que:

1. La existencia de un amplio movimiento de refugiados en las fronteras de Colombia, origina planteamientos de carácter humanitario, logístico y político dentro de los países expulsores y receptores, para afrontar los desafíos generados por esta población.
2. El carácter contingente del proceso de toma de decisiones colombiano, con un amplio contenido burocrático, ha generado una falta de continuidad en su política exterior.
3. El Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, se constituye como una tentativa de crear un concepto de interés nacional basado en la política de seguridad democrática

de Álvaro Uribe Vélez, la cual se mantiene en el aspecto militar en la administración Santos.

4. A pesar de este carácter contingente, la política exterior colombiana ha condicionado el proceso de elaboración de políticas de sus vecinos, en especial la toma de decisiones en Ecuador.
5. La agenda internacional de Ecuador centrada en sus procesos económicos, tal y como se planteo en la década de los ochenta y noventa, ha sido sustituida por una agenda basada en la securitización de su territorio y el involucramiento de facto en el conflicto interno de Colombia.

Teniendo en cuenta estos supuestos, consideramos que el carácter contingente de la política exterior colombiana y su proceso de toma de decisiones, determina las políticas y estrategias de Ecuador frente a los refugiados.

Puntualmente las razones por las cuales Ecuador ha subsumido su política exterior respecto a los refugiados a la política exterior colombiana, se pueden analizar a través de tres elementos que caracterizan la interdependencia compleja formulada por Keohane y Nye (Keohane, 1988: 41 a 47):

- a) La existencia de múltiples canales de discusión. Se entiende esta característica como el reconocimiento de la existencia de varios canales de conexión entre los dos gobiernos, no solo a nivel interestatal, sino a nivel de organizaciones transgubernamentales y transnacionales, y el desarrollo de estas relaciones dentro y fuera de los canales diplomáticos. Normalmente estos canales de discusión se encuentran influenciados por las relaciones económicas, principalmente en la frontera y por la presencia de actores que no son gubernamentales como el ACNUR, y los grupos de ayuda humanitaria, que desarrollan funciones de acompañamiento, verificación y protección para la población refugiada.
- b) La ausencia de jerarquía en los temas. Ya que si bien hay temas militares de por medio, el derecho internacional humanitario y las relaciones económicas entre los dos países han tenido mayor relevancia, lo cual permite determinar que las relaciones entre Colombia y Ecuador no se centran solo en el tema militar como la escuela realista lo plantea.
- c) Un menor papel de la fuerza militar. Este último elemento se logra comprender mejor, cuando analizamos que el uso de la fuerza militar por parte de Colombia con

el ataque de marzo de 2008 en la región de Sucumbíos (Ecuador), genero la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países, pero que una vez restablecidas con el cumplimiento de las exigencias Ecuatorianas, los procesos de lucha contra los grupos armados en la zona fronteriza se han vuelto a lanzar y redoblado por parte del Gobierno Ecuatoriano.

## 5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo determinamos que el proceso de elaboración de la política exterior de Colombia se encuentra caracterizado en el modelo de política gubernamental de Allison y los juegos de poder de Putnam, por cuanto este proceso reconoce y tiene en cuenta todos los factores y actores intra e internacionales que se involucran en el proceso y tienen influencia en él, sin dejar de ser procesos eminentemente presidenciales y personalistas en la decisión final.

Se concluye que el proceso de elaboración de política exterior y la toma de decisiones en el caso Colombiano es un proceso restringido, en el cual se disminuye la participación de actores, ya que de la interacción de los miembros más representativos de la sociedad en la discusión de que políticas son necesarias, pasamos a la decisión exclusiva de una persona, en este caso el Presidente de la República, por el cargo que posee para definirla.

Analizamos que el carácter contingente y presidencialista de los procesos de toma de decisiones y de elección de la Política Exterior Colombiana, influye y determina las políticas y estrategias de Ecuador frente a los refugiados, por cuanto la ausencia de ella involucró en el conflicto interno colombiano al gobierno de Quito, y delegó en él de forma casi exclusiva la búsqueda de soluciones al problema fronterizo.

Determinamos la existencia de un gran nivel de influencia por ausencia de la Política Exterior de Colombia en las políticas y estrategias de Ecuador, quien desarrollo su agenda internacional basada en la securitización de los procesos territoriales y de la ayuda a los refugiados, al involucrarse en el conflicto interno, y al no contar con parámetros y programas binacionales, o al menos correlativos desde el Gobierno Colombiano, para abordar los temas fronterizos comunes.

Por lo anterior concluimos que la fuerza de este modelo de Política Exterior Colombiana, condiciona el desarrollo de la Política Exterior de Ecuador, quien debe aceptarla sin mayor discusión y desarrollar sus políticas internas sobre los refugiados según los efectos favorables o no de la política para los refugiados de Colombia, ya que por los acuerdos y convenciones internacionales están en la obligación de recibirlos y atenderlos. Por tal motivo la Política Exterior de Ecuador como país receptor, frente a los refugiados Colombianos, implica que él debe desarrollar políticas tendientes a enfrentar esta situación con la consecuente administración de recursos físicos, económicos y administrativos, para atender las necesidades, exigencias y derechos de los refugiados, viéndose condicionada así la política exterior de este país a la Política Exterior de Colombia.

Definimos que existe una falta de política de Estado hacia los refugiados por parte del Gobierno Colombiano y que solo hasta el año 2008 el Estado Ecuatoriano articuló el tema dentro de su agenda interna e internacional, dependiendo la misma de la voluntad de los Ministros de turno de las áreas involucradas (salud, educación, trabajo, gobierno).

Analizamos que el marco normativo de la protección de los refugiados en Ecuador demuestra la debilidad del sistema de protección, ya que se basa en una gran cantidad de normas fragmentadas de carácter intermedio, que en algunos casos resultan contradictorias con los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de refugiados.

Concluimos que la coyuntura binacional actual, marcada por los constantes diálogos entre los gobiernos de Ecuador y Colombia tendientes a restablecer la confianza entre ambas naciones tras los acontecimientos del primero de marzo de 2008, podría ser aprovechada por el Ecuador para incorporar el tema de la corresponsabilidad en el tratamiento de la problemática del refugio en la nueva agenda binacional, y lograr un mayor compromiso de Colombia en los temas de ayuda humanitaria, respeto a los derechos humanos y procesos de retorno.

Observamos que independientemente de la asunción de responsabilidad de Colombia en los procesos de expulsión de refugiados y de elaboración de políticas de retorno, Ecuador debe mantener su política de apertura para la recepción de población refugiada, tratando el tema

desde una perspectiva humanitaria y de respeto por los derechos humanos por encima de las visiones de soberanía estatal y seguridad nacional.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ACNUR. *Colección De Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos. Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 (tomo III)*. México. 2000.

ACNUR. *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Ciudad de México. 16 de noviembre del 2004.

ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Publicado por la primera vez en español en enero de 1988. La última publicación es de diciembre de 1992. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

ACNUR. *Memoria del Coloquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Imprenta Nacional. San José de Costa Rica. 1995.

ACNUR. *Tendencias globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. División de Administración y Apoyo a Programas. 15 de junio de 2010. España. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

Acuña, Carlos (Compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires. 2007.

Allison, Graham T. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editorial Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires. 1988.

Álvarez, Carla y Moreno, Hernán: “La crisis colombo-ecuatoriana: un enfoque desde sus orígenes”. *Revista Foro, número 64*. Bogotá. 2008.

Amador Carretero, Pilar, y otros. “Imágenes y proceso de toma de decisiones”. *Terceras Jornadas. Imagen, cultura y tecnología*. Universidad Carlos III, Madrid. 2010.

Ardila, Martha. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. *Colombia Internacional N° 69*. Julio - diciembre 2009, ISSN 0121-5612, Bogotá.

Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) y Fondo Editorial CEREC. Bogotá. 2005.

Balda Larrea, Sebastián. *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Programa de Relaciones Internacionales. Quito. 2008.

Ballesteros, Ángel. *Diplomacia y relaciones internacionales*. Maco Lerner Editora. Córdoba, Argentina. 1993.

Barco Vargas, Virgilio. “Política Exterior para una Colombia Nueva”. *Revista Colombia Internacional*. Julio – septiembre 1989. No. 07: 22 - 32.

Benavides Llerena, Gina. *Informe Sombra al primer informe del Estado Ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*. Coalición interinstitucional para el seguimiento y difusión de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. FLACSO. Ecuador. 2007.

Bidart Campos, Germán J. *Lecciones elementales de política*. Editorial Ediar, Buenos Aires. 2007.

Bonilla, Adrián. “Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. *Revista N° 44. Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE)*. Quito, Ecuador. 2006.

Bonilla, Adrián (Editor). *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. FLACSO. Quito, Ecuador. 2002.

Busso, Anabella (Compilador). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos*. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2008.

Calvani, Sandro y Liller, Stefan. “Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia”. *Oficina contra la droga y el delito – ONU*. Bogotá. 2005.

Cançado Trindade, Antonio Augusto. “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”. Conferencia dictada en el Seminario de San Carlos y San Ambrosio, La Habana, Cuba. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Conferencia de los Obispos Católicos de Cuba, y la Unión Nacional de Juristas de Cuba (UNJC). 28 de noviembre de 2000.

Cardona Cardona, Diego. *Colombia: una política exterior en transición*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Bogotá. 2011.

Carvajal Hernández, Leonardo. “La política exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia”. *Revista Política Colombiana*. Julio - septiembre 2009. Primera Edición.

Carvajal H., Leonardo. “Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana.” *Revista Oasis N° 14*. Centro de Investigaciones y proyectos Especiales, CIPE. Universidad Externado de Colombia. 2009.

Castro Mariño, Soraya, y otros. *El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos*. Centro de Estudios Sobre Estados Unidos. Universidad de la Habana. La Habana, Cuba. 1998.

Ceriani Cernadas, Pablo. “Luces y sombras en la legislación migratoria Latinoamericana.” *Revista Nueva Sociedad*. No. 233, p. 68 - 86. Mayo - junio de 2011.

CODHES. “Tendencias del conflicto armado y de la crisis humanitaria en zonas de frontera”. Junio – Julio – Agosto de 2004. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 54. Bogotá, 8 de julio de 2004.

CODHES. “Guerra, narcotráfico y crisis humanitaria en las Fronteras. Dinámicas del conflicto armado y manifestaciones de la crisis humanitaria en las zonas de frontera durante el cuarto Trimestre de 2005.”. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 67. Bogotá, 28 de febrero de 2006.

CODHES. *Informe anual de fronteras 2006*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá, 2006.

Colombo Murua, Patricio. *Curso de derecho político*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2000.

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ACNUR. Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA). Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Guatemala, 1989.

CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en

su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

Dallanegra Pedraza, Luis. "Tendencias políticas en América Latina en el contexto mundial del siglo XXI. Hacia una teoría política realista-sistémica estructural sobre América Latina". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XV No. 43 Septiembre / Diciembre de 2008.

De la Vega M., Pablo. *Refugiado/as colombiano/as en Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y la sociedad civil*. Serie "Normas y estándares nacionales e internacionales de derechos humanos", N° 1. Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM). Quito. 2004.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Cartagena, Colombia, 19 al 22 de noviembre de 1984.

DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS. Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados " San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

Departamento Nacional de Planeación. *Visión Colombia II Centenario. Política exterior para un mundo en transformación*. Imprenta Nacional de Colombia. 2005.

Deutsch, Karl W. *El análisis de las relaciones internacionales*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1974.

Drekonja, Gerhard. *Retos de la política exterior colombiana*. Fondo editorial CEREC, Bogotá, 2° edición, 1983.

Escudé, Carlos. *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

Feller Erika; Türk, Volker; y Nicholson, Frances. *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. ACNUR. Icaria editorial. Barcelona. 2010.

Franco, Leonardo (Compilador). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. ACNUR, Universidad Nacional de Lanús, Siglo XXI editores. Argentina, 2003.

Galán. Juan Manuel. “Diagnostico de la política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República”. *Revista Colombia Internacional*. Enero - junio 2007. No. 65: 164 – 178.

Gámez, Alba E. “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”. *Revista CIDOB d’Afer Internacionals*. Mayo 2005. No. 69: 127 – 151.

Gobbi, Hugo. *El nuevo orden internacional*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1998

González Arana, Roberto. “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación”. *Revista Investigación y desarrollo*. Vol. 12, N° 2. 2004: 258-285.

Grimson, Alejandro. “Doce equívocos sobre las migraciones.” *Revista Nueva Sociedad*. No. 233, p. 34 - 43. Mayo - junio de 2011.

Guerrero Murgueytio, Mario (Coordinador General). “Seguridad, soberanía, democracia y política exterior del Ecuador. Aporte preliminar del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) para la construcción de la agenda de seguridad interna y externa”. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Quito – Ecuador. 2008.

Irigoin Barrenne, Jeannette (Compiladora). *Derecho de refugiados en el sur de América Latina. Armonización legislativa y de procedimiento*. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1996.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Poder e interdependencia*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires. 1988.

Kelley, Ninette. *Vacíos en la protección. Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección*. ACNUR. 2008.

Lara, Ana María. “Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas.” *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. 2008.

Laverde, Zully y Tapia, Edwin. *Tensión en las fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. Bogotá, 2009.

Laviña, Félix. *Manual de política internacional contemporánea*. Buenos Aires, Depalma, 1983.

Lozano, Ester y Marulanda, Pilar. *Cómo se hace la política exterior colombiana*. Editorial Tercer Mundo. Bogotá. 1982.

Martínez García, José Saturnino. “Tipos de elección racional”. *Revista Internacional de Sociología*: pp. 139-173, n° 37, 2004.

Martínez Pizarro, Jorge. *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Libros CEPAL N° 97. Santiago de Chile. 2008.

Merke, Federico. “Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *IDICSO Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad del Salvador. Buenos Aires. 2006.

Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia; Universidad Nacional de Colombia. *Una mirada al Ecuador*. Bogotá, febrero de 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. República de Ecuador. *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito, Ecuador. 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. República de Ecuador. “Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador. Encuesta 2007 informe nacional”. Diciembre de 2009. Quito, Ecuador.

Morgenthau, Hans J. “Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos”. *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Editorial Limusa, México, 1994.

OEA. Resolución de la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, RC.25/RES.1/08, de fecha 17 de marzo de 2008, Washington.

Olavarría Gambi, Mauricio. “Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas”. *Documentos de trabajo N° 11. Instituto de Asuntos Públicos INAP – Departamento de Gobierno y Gestión Pública*. Universidad de Chile. Diciembre de 2007.

Orozco, Gabriel. “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, p. 161-180. 2005.

Pardo, Rodrigo. “La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo”. *Revista Colombia Internacional*. Octubre – diciembre 1990. No. 12: 3 – 9.

Peñas Esteban, Francisco Javier. ¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales? *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. N° 1 marzo de 2005. Buenos Aires.

Pérez Llana, Carlos. *El regreso de la historia: La política internacional durante la Post-Guerra Fría 1989 – 1997*. Universidad de San Andrés. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1998.

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS. Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791. Vol. 606, p. 267.

Putnam, Robert D. “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. *En publicación: Zona abierta N° 74*. Las fuentes internacionales de las políticas domésticas: Olga Gil y Luis Sanz (Comps.) 1996.

Ramírez, Socorro. “Colombia y sus vecinos”. *Revista Nueva Sociedad*. No. 192, p. 144 – 156. Julio-agosto de 2004.

Ramírez, Socorro. “El giro de la política exterior colombiana”. *Revista Nueva Sociedad*. No. 231, p. 81 – 95. Enero-febrero de 2011.

Riaño Alcalá, Pilar. “Migración forzada de colombianos al Ecuador”. *En publicación: Umbrales, no. 17*. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Marzo. 2008.

Rojas, Diana Marcela. “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”. *Colombia Internacional* 65. Universidad de los Andes. Ene - jun 2007, ISSN 0121-5612, Bogotá.

Rojas, Jorge. “Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas.” *Revista Aportes Andinos N° 7*. *Globalización, migración y derechos humanos*. Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar. Octubre 2003.

Roll Vélez, David y Gómez, Diana Andrea. *Migraciones internacionales. Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2010.

Stanganelli, Isabel (Compiladora). *Seguridad y defensa en Cono Sur*. Editora Andina Sur. Mendoza, Argentina. 2004.

Tokatlian, Juan G. “La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿Revolcón o regresión?”. *Revista Colombia Internacional N° 26*. Universidad de Los Andes, Colombia. Abril - Junio de 1994.

Tomassini, Luciano. *La política internacional en un mundo postmoderno*. RIAL – Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina. Grupo editorial latinoamericano. Buenos Aires. 1991.

Tulchin, Joseph S, y otros. *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Bononiae Libris. Buenos Aires. 2005.

UNHCR. *Statistical Yearbook 2009. Trends in displacement, protection and solutions*. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Valdivia Santa María, Luis Miguel. Elementos para una perspectiva crítica de la política exterior mexicana. *Política y cultura. Primavera. N° 15*. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Distrito Federal, México. 2001.

Van Klaveren, Alberto. “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. *Revista Estudios internacionales N° 98*. Revista del instituto de estudios internacionales de la universidad de Chile. Abril – junio 1992.

Varela Vigoya, Mary Nancy. “Arquitectura de las relaciones internacionales del Estado Colombiano a comienzos del siglo XXI en un escenario globalizado.” Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría General de la República. Bogotá. 2008.

Vargas Velásquez, Alejo. “El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos.” *Revista Nueva Sociedad*. No. 231, p. 115 – 131. Enero - febrero de 2011.

Waltz, Kenneth N. “El hombre, el Estado y la guerra”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. No. 6. Abril de 2007, UAM-AEDRI.

Wendt, Alexander. “Collective identity formation and the international state”. En *American Political Science Review*. Junio 2004.

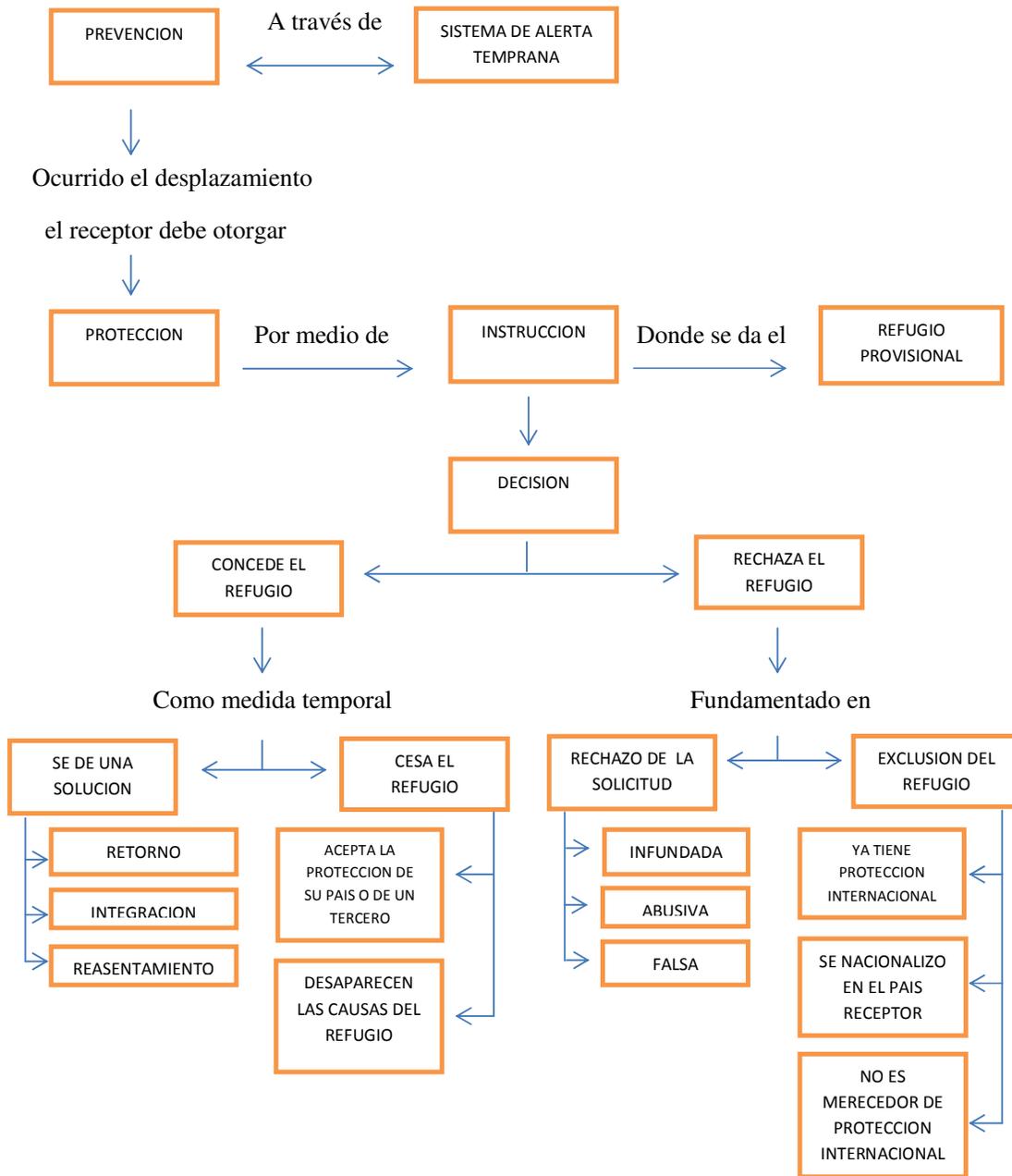
Wilhelmy, Manfred. "Las decisiones de política exterior en Chile". En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, editado por Roberto Russell. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1990.

Wilhelmy, Manfred y Hazleton, William A. *La formación de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

**ANEXOS**

**ANEXO 1.**

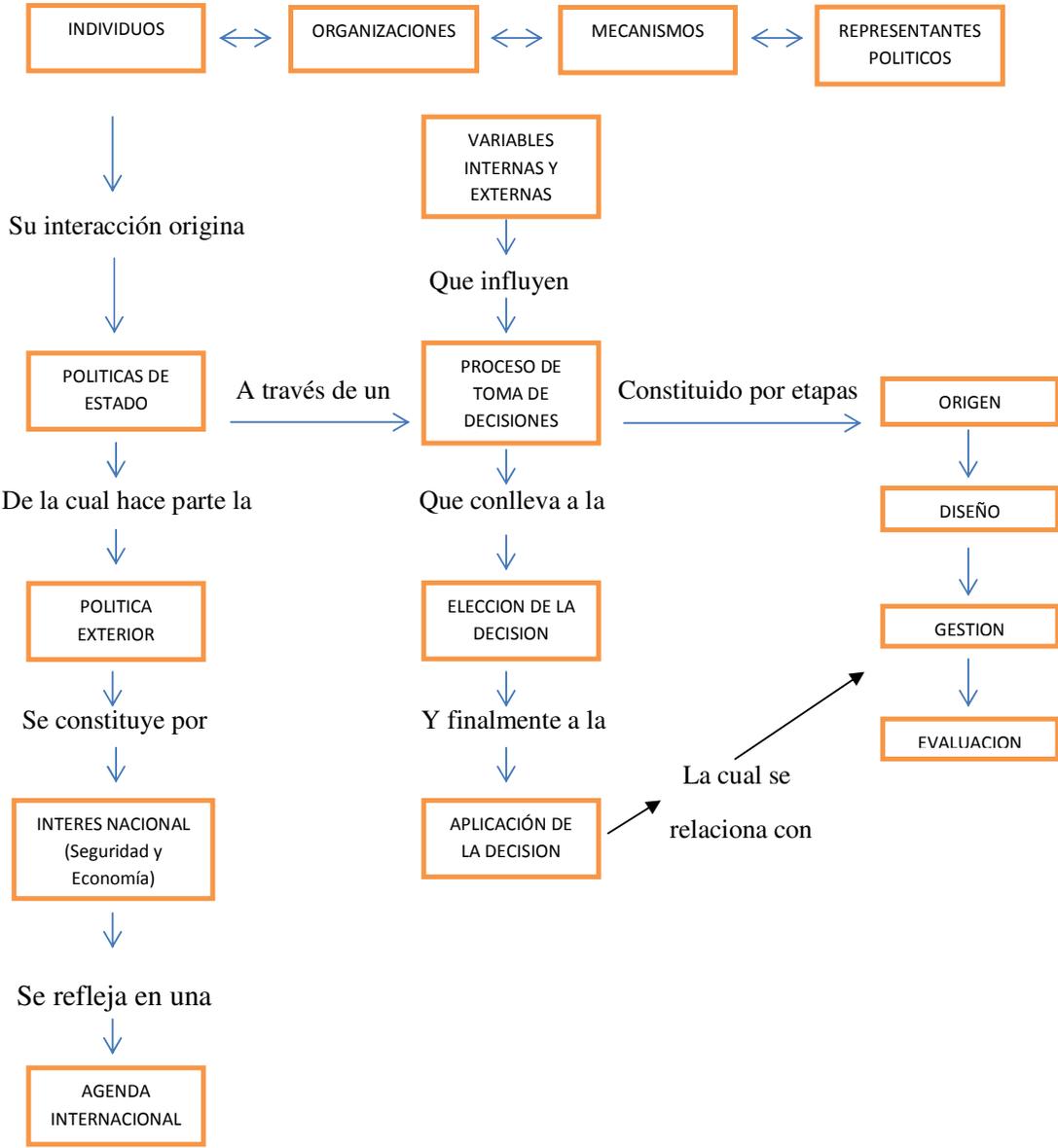
**Grafico N° 1. PARÁMETROS GENERALES DEL PROCESO DE PROTECCIÓN AL REFUGIADO.**



FUENTE. Elaboración propia.

ANEXO 2.

Grafico N° 2. DIAGRAMA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR.



FUENTE. Elaboración propia.

## ANEXO 3.

**Tabla N° 3. SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS COLOMBIANOS EN ECUADOR, 1999-2010.**

Año	PROCEDI- MIENTO		ACUMULA- DO DE SOLICITU- DES	SOLICI- TUDES DURAN- TE EL AÑO	DECISIONES				TO- TAL (**)	
	TI- PO	NI- VEL			ACEPTADOS		RECHA- -ZADOS	OTRAS FOR- MAS DE CIERRE		TO- TAL
					REFUGIA- DOS	PROTECCION COMPLEMEN- TARIA				
1999				2000 / 36*				15		
2000				1400 / 1594*	390			10		
2001				1600 / 3286 *	1406					
2002				3100 / 6732 *	1578					
2003				6200 / 11388*	3270			152*		
2004				8300 / 7853*	2395			461*		
2005				9900 / 7091 *	2453		2311*	507*		
2006	J	FI	2155	6641 / 7784*	1943		2184	49	4176	4620
2007	G	FA	19268	11590	866	2071	3403	105	6445	24413
2008	G	FA	24413	15051	35	4296	3824	220	8375	31089
2009	G	FA	39247	31222	26223		1686	91	28000	42469
2010	G	FA	42469	24595	1346	6520	1206	18248	27320	39744
<b>TOTA- -LES</b>			127552	121599 / 128222 *	41905	12887	14614	19858	74316	

FUENTE. Elaboración propia, basada en las estadísticas de la base de datos de ACNUR (ACNUR Tendencias globales 2009, 2010). Se aclara que existen registros del propio Gobierno Ecuatoriano (\*) que no coinciden con el organismo internacional y son referenciadas en el cuadro. Los totales (\*\*) presentados en el cuadro son lo elaborados por ACNUR, aunque no guarda relación con las cifras previas.

J= Gobierno y ACNUR; G= Gobierno; FI= Decisiones de Primera Instancia; FA= Decisión de Primera Instancia y Apelación.

## ANEXO 4.

**Tabla N° 4. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL CONGRESO COLOMBIANO RELACIONADOS CON POLITICA EXTERIOR Y CONFLICTO.**

TEMA	TITULO	ORIGEN DE PROYECTO	N° DE RADICACION	ESTADO DEL PROYECTO	FECHA DE FINALIZACION
SEGURIDAD Y DEFENSA	Por medio de la cual se expide un estatuto que contiene medidas contra la trata de personas	SENADO	174/03	Archivado en Debate	20 Mar 2003
	Por medio de la cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso de Colombia	SENADO	193/03	Archivado por Tránsito de Legislatura	22 Abr 2003
	Por medio de la cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso de Colombia	SENADO	75/03	Archivado por Tránsito de Legislatura	14 Ago 2003
	Por la cual se dictan lineamientos sobre relaciones internacionales, seguridad nacional y defensa del interés nacional	SENADO	36/04	Archivado en Debate	27 Jul 2004
	Por la cual se establece el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones	SENADO	241/08	Retirado por el Autor	14 Mar 2008
	Por medio de la cual se le otorga facultades	SENADO	262/08	Retirado por el Autor	09 Abr 2008

	especiales a la Aeronáutica Civil para preservar la seguridad aérea del país				
	Por medio de la cual se le otorgan facultades especiales a la Aeronáutica Civil para preservar la seguridad aérea del país	SENADO	107/08	Archivado por Tránsito de Legislatura	11 Ago 2008
	Por la cual se establece el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones	SENADO	246/09	Archivado por Tránsito de Legislatura	12 Mar 2009
	Por la cual se establece el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones	CAMARA	319/09	Archivado por Tránsito de Legislatura	22 Abr 2009
CONFLICTO	Por medio del cual se facilita un acuerdo humanitario con grupos insurgentes y se dictan otras disposiciones	CAMARA	57/04	Archivado por Tránsito de Legislatura	22 Jul 2004
	Por la cual se establecen instrumentos para la recuperación e implementación de la memoria de los graves conflictos que ha padecido la Nación durante las últimas décadas.	CAMARA	112/04	Archivado por Tránsito de Legislatura	11 Ago 2004
	Por la cual se establecen instrumentos para la recuperación y la preservación de la	CAMARA	98/05	Archivado por Tránsito de Legislatura	18 Ago 2005

	memoria de los graves conflictos que ha padecido la Nación durante las últimas décadas				
	Por medio de la cual se declara el 2008 como el año de la promoción, el cumplimiento y el restablecimiento de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.	SENADO	173/06	Sancionado como ley	26 Nov 2006
		CAMARA	307/07		
	Por la cual se expiden normas sobre acuerdos humanitarios.	SENADO	204/07	Archivado por Tránsito de Legislatura	27 Nov 2007
	Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la Acción Penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos inhumanos. [Eliminación de la prescripción de la Acción Penal contra crímenes de lesa humanidad]	SENADO	44/11	Publicación	28 Jul 2011
POLITICA INTERNACIONAL	Por medio del cual se modifican los artículos 70 y 81 del Decreto Ley 274 de 2000, por el cual se regula el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular	SENADO	23/02	Retirado por el Autor	26 Jul 2002

expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, por el artículo 1° numeral 6 de la Ley 573 de 2000 y se crea la Comisión Interinstitucional para asuntos comerciales en el servicio exterior				
Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones sobre zonas de frontera	CAMARA	101/03	Archivado en Debate	10 Sep 2003
Por la cual se reglamenta el artículo 224 de la Constitución Política sobre tratados internacionales	SENADO	167/04	Retirado por el Autor	03 Feb 2004
Por la cual se dictan lineamientos de política exterior	SENADO	217/04	Archivado por Tránsito de Legislatura	14 Abr 2004
Por medio del cual se establece un Fondo en beneficio de los colombianos en el exterior, FOBECOEX	CAMARA	11/05	Archivado en Debate	20 Jul 2005
Por la cual se modifica el Decreto número 274 de 2000, que regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular y se dictan otras disposiciones	SENADO	13/06	Archivado en Debate	20 Jul 2006
	CAMARA	204/07		
Por el cual se establece	CAMARA	296/09	Acumulado	31 Mar 2009

el Sistema Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y se dictan otras disposiciones				
Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior	SENADO	16/09	Sancionado como Ley	22 Jul 2009
	CAMARA	177/10		
Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones	CAMARA	70/09	Acumulado	29 Jul 2009
Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de normas, trámites y procedimientos que afectan a los colombianos residentes en el exterior y se dictan otras disposiciones	SENADO	56/09	Archivado por Tránsito de Legislatura	04 Ago 2009
Por medio del cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios. [Retorno de colombianos en el exterior]	CAMARA	214/11	Publicada Ponencia Segundo Debate	13 Abr 2011

FUENTE. Elaboración propia, basada en la información suministrada en el sitio web [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org)