

Redes de gobernanza en las regiones fronterizas de Ecuador

Lana Balyk y Jeff Pugh

Con el fin de mejorar la seguridad, tanto para los migrantes forzados colombianos como para los ecuatorianos en las comunidades donde viven, un enfoque que aproveche las redes de gobernanza puede permitir que los residentes negocien el acceso a los recursos y los derechos que de otra manera no podrían disfrutar. También puede mejorar las relaciones entre los dos grupos.

Con una población de casi 135.000 migrantes forzados colombianos que han huido de su país de origen desde el año 2000, Ecuador es el mayor receptor de refugiados y solicitantes de asilo en América Latina. En las ciudades del Estado es fuerte y tiene recursos para proteger a estas personas. En las zonas fronterizas, sin embargo, la presencia del Estado es muy débil.

A pesar de la progresista Constitución de Ecuador, que garantiza a los extranjeros los mismos derechos básicos que a los ecuatorianos, en la práctica muchos colombianos enfrentan dificultades para acceder a los derechos que les garantiza la Constitución y el derecho internacional de refugiados. Muchos han encontrado una recepción hostil en su nuevo país; incluso los funcionarios locales encargados de la protección de la ley, el orden y los derechos humanos en ocasiones reflejan actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los colombianos.

Un funcionario de la ONU en la provincia de Esmeraldas, en la región costera de Ecuador, cerca de la frontera con Colombia, explicó el cálculo político que las autoridades locales de las provincias deben hacer con frecuencia: “Cuando los ingresos de un gobierno local no cuadran con

los niveles proyectados, naturalmente no pueden atender adecuadamente las necesidades de toda la población, así que dan prioridad a quienes darán votos y apoyo político – es decir ecuatorianos”.

La falta de documentación legal de los migrantes indocumentados reduce su capacidad de recibir ayuda ya sea del Estado o de otros potenciales aliados. De hecho, mientras que los mayores temores de los colombianos con documentación es ser atacados por los grupos armados ilegales y no tener suficientes recursos económicos, los temores de los migrantes indocumentados estaban más dirigidos hacia el Estado, siendo la deportación y el encarcelamiento sus mayores preocupaciones.

El papel de las redes

Ya que el gobierno actúa tanto como ejecutor de las leyes de inmigración y deportación y como protector de los derechos y fuente de resolución de controversias, los migrantes con frecuencia sienten temor de buscar la ayuda del Estado. En respuesta a estos vacíos prácticos en la protección de la seguridad garantizada por la Constitución y la legislación ecuatoriana, muchos migrantes forzados colombianos en Ecuador se han convertido en contactos informales y actores no estatales que ayudan a acceder a

la protección, la negociación de los recursos y la resolución de conflictos entre ellos mismos y con los ecuatorianos. Las redes de contactos personales que los migrantes forzados usan pueden ser fundamentales para su supervivencia y superación cuando tienen temor o no saben cómo acceder a los derechos y recursos del Estado.

Ya que los agentes de poder locales y las ONG ganan autoridad mediante la organización y representación de los intereses de los migrantes en el Estado al mismo tiempo que proveen recursos y protección a los migrantes, sus conexiones con el gobierno y los actores internacionales forman una red de gobernanza que suele ser más sensible y accesible para los no ciudadanos que las instituciones estatales por sí solas. La posibilidad de aprovechar el espectro completo de recursos no estatales, informales y estatales disponibles a través de las redes de gobernanza relativas a los migrantes en el Ecuador con frecuencia representa un factor fundamental en la superación de los colombianos en el Ecuador, como se ilustra en dos experiencias contrastantes.

Eduardo llegó con sus dos hijas a Quito en 2009 después de que su esposa fuera víctima del conflicto en Colombia. Su hermana ya estaba en Quito desde hace nueve años, y a su llegada ella inicialmente le ayudó a él y a su familia con comida, albergue y, lo más importante, una buena asesoría. De inmediato acudió al ACNUR para solicitar asilo, y a él y su familia se les reconoció la condición de refugiados. En los siguientes meses se puso en contacto con nuevos amigos y otros refugiados, y se enteró de varias organizaciones que ayudan a los refugiados. De éstas recibió alimentos y asistencia para gastos de manutención. Eduardo trabajó en varios trabajos ocasionales que descubrió a través de sus redes. A principios de 2011 él y su familia fueron seleccionados para el reasentamiento en Canadá.

Por el contrario, María llegó a Quito con su esposo y tres hijos en 2011 sin conocer a nadie y no han encontrado redes útiles. Temen hacer cualquier tipo de contacto y evitan salir de casa debido a las continuas amenazas de miembros de las FARC colombianas que los atacaron poco después de su llegada a Quito y continuaron persiguiéndolos. María está visiblemente traumatizada por el encuentro y no se fía de nadie en su comunidad de acogida, especialmente de otros colombianos, ya que no puede estar segura de si son amigos o enemigos. María está preocupada por la supervivencia de su familia; su búsqueda de paz y estabilidad son aspiraciones aún más distantes.



Si las organizaciones que trabajan en cooperación con (o en ocasiones en lugar de) el Estado como parte de una red de gobernanza juegan un papel fundamental en la prestación de seguridad humana y fortalecimiento de la paz en las comunidades receptoras de migrantes, ¿qué tipos de intervenciones han tenido más éxito? ¿Y cómo puede el Estado, el sistema de la ONU y las ONG incorporar estas lecciones en sus estrategias de programas? La experiencia de Ecuador muestra que las relaciones de trabajo cooperativo entre las ONG, las agencias de la ONU y las instituciones del Estado que se ocupan de cuestiones relativas a los migrantes pueden proporcionar canales informales o no oficiales para acceder a los derechos básicos y los recursos económicos para los migrantes que pueden no tener la capacidad de acceder directamente a aquellos del Estado. Estas redes de gobernanza también tienen el potencial de abrir espacios institucionales para fomentar la tolerancia entre ecuatorianos y colombianos.

julio 2013



Un refugiado colombiano en el norte de Ecuador muestra su nueva visa de refugiado. En la provincia de Sucumbíos, los equipos móviles de registro del gobierno (parte de la iniciativa de Registro Ampliado) están terminando en un solo día un proceso de asilo que solía tardar meses.

Negociación de derechos y reconocimiento

La iniciativa de Registro Ampliado, un programa conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y el ACNUR, llevó a cabo el registro móvil en todas las provincias de la frontera en 2009 y 2010, modernizando el prolongado proceso de determinación de la condición de refugiado y acercándolo donde muchos migrantes forzados en realidad viven. Esto dio lugar a la duplicación en un año del número de refugiados registrados con documentación legal. El Registro Ampliado ha sido elogiado internacionalmente como un ejemplo de las redes de gobernanza que producen beneficios concretos para los migrantes forzados, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad del Estado. Además de aumentar el número de oficinas gubernamentales permanentes para el registro de refugiados en las

provincias fronterizas, la iniciativa también forjó estrechas y productivas relaciones de trabajo entre los funcionarios del Ministerio, los funcionarios del ACNUR y las ONG que acompañaron y garantizaron la rendición de cuentas del proceso. Estas ONG continúan abogando por una mayor protección de los refugiados y prestando asistencia jurídica a los migrantes forzados que entran en las audiencias de determinación de la condición de refugiado.

Las ONG y los actores internacionales pueden complementar al Estado, proporcionando espacios para la acción común a través de las fronteras de la nacionalidad, reduciendo las desigualdades de poder y el temor. La construcción de redes a través de las relaciones personales es importante en el contexto latinoamericano. De los colombianos que reportaron no haber tenido ninguna interacción en absoluto con los ecuatorianos en una encuesta realizada por CEMPROC, una ONG ecuatoriana, más de dos tercios reportaron tener una percepción negativa de los ecuatorianos, y ninguno reportó una percepción positiva. En cambio, más de la mitad de los colombianos que tenían interacción significativa con los ecuatorianos (a través de la familia, en el espacio de trabajo o en la escuela) reportaron haber tenido una percepción positiva de sus homólogos ciudadanos.

Si los gobiernos, agencias de la ONU y ONG buscan activamente fortalecer las redes de gobernanza y llevan a cabo adecuadas campañas públicas de difusión y sensibilización, se podría dar lugar a más experiencias como la de Eduardo y menos como la de María, lo que aumentaría la seguridad humana para todos en las frágiles regiones receptoras de migrantes.

Lana Balyk balyk.lana@gmail.com fue investigadora asociada del Centro de Mediación, Paz y Resolución de Conflictos - Internacional (CEMPROC). Jeff Pugh jpugh@providence.edu es profesor adjunto de Ciencias Políticas en Providence College en Rhode Island y Director Ejecutivo de CEMPROC www.cemproc.org

En este artículo, cuya versión más extensa está en línea en www.cemproc.org/CWPSJPughBalyk.pdf se basa en una encuesta sobre los colombianos que viven en Quito que se llevó a cabo en 2009 y 2010 por el Centro de Mediación, Paz y Resolución de Conflictos, una ONG con sede en Ecuador, con la ayuda de Emily Ginsberg y Maribel Melo. Los nombres han sido cambiados por razones de protección.