



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Das Asylsystem Ecuadors – eine
Politikfeldanalyse“

Verfasserin

Antonia Seilern

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

ID Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Sieglinde Rosenberger

„The global refugee problem is not a humanitarian problem requiring charity, but is a political problem requiring political solutions and (...) cannot be separated from other areas of international concerns such as migration, human rights, international security and development assistance“ (Loescher 1994: 376).

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS.....	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
EINLEITUNG.....	6
I. ANALYTISCHER RAHMEN UND METHODE.....	12
1.1. POLITIKFELDDANALYSE	12
1.1.1. <i>Policy/ Polity/ Politics</i>	13
1.1.2. <i>Akteurszentrierter Institutionalismus</i>	17
1.2. METHODISCHER ZUGANG	19
1.2.1. <i>ExpertInneninterviews</i>	21
1.2.2. <i>Akteursanalyse</i>	22
1.3. BEGRIFFSERKLÄRUNGEN.....	23
II. KONTEXT	24
2.1. DAS POLITISCHE SYSTEM ECUADORS	24
2.1.1. <i>Die Regierungen Ecuadors seit 1996</i>	28
2.1.2. <i>„Sozialismus des 21. Jahrhunderts“</i>	30
2.1.3. <i>Die Verfassungsänderung 2008</i>	31
2.2. SOZIO-ÖKONOMISCHER UND GEOGRAPHISCHER HINTERGRUND ECUADOR	35
2.3. DIE SITUATION IN KOLUMBIEN UND IHRE AUSWIRKUNG AUF ECUADOR.....	37
2.3.1. <i>Der Plan Colombia</i>	39
2.3.2. <i>Auswirkungen auf Ecuador</i>	41
2.3.3. <i>Kolumbianische Flüchtlinge in Ecuador</i>	42
III. AKTEURSANALYSE	45
3.1. NORMATIV - RECHTLICHER RAHMEN.....	47
3.2. AKTEURE	52
3.2.1. <i>Internationale Organisationen</i>	55
3.2.2. <i>Staatliche Akteure</i>	59
3.2.3. <i>Zivilgesellschaft und Nicht-staatliche Organisationen</i>	65
IV. POLITISCHE MASSNAHMEN.....	71
4.1. DAS „REGISTRO AMPLIADO“	72
4.2. INTEGRATION	77
4.3. DIE AMBIVALENZ ZWISCHEN MENSCHENRECHTSFÖRDERNDEN UND SICHERHEITSBETONENDEN FAKTOREN IN DER ECUADORIANISCHEN ASYLPOLITIK ...	81
FAZIT.....	86

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	89
ABSTRACT	97
CURRICULUM VITAE	98
ANHANG	100
ANHANG 1. DEKLARATION VON CARTAGENA, 1984	100
ANHANG 2. REFUGEES AND PEOPLE IN REFUGEE-LIKE SITUATIONS RESIDING IN ECUADOR.....	104

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 1. Politische Karte Ecuadors	S. 11
Abb. 2. Das analytische Modell von Mayntz und Scharpf	S. 18
Abb. 3. Politische Struktur Ecuadors	S. 27
Abb. 4. Chronologie des Konfliktes zur Einberufung der Volksbefragung	S. 32
Abb. 5. Mesas Constituyentes	S. 34
Abb. 6. Asylrechtliche Instrumente in Ecuador	S. 48
Abb. 7. Organigramm – Akteure des Asylsystems	S. 54
Abb. 8. Asylprozess	S. 63
Tab. 1. Policy – Polity – Politics	S. 13
Tab. 2. Flüchtlingspopulation Ecuadors 2008	S. 43
Tab. 3. UNHCR Budget für Ecuador	S. 56
Tab. 4. Geschätzte Kosten Registro Ampliado	S. 74
Tab. 5. US-Foreign Assistance to Colombia 2008-2010	S. 84

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

AP – Alianza País

ARCOE – Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia

CAN – Comunidad Andina de Naciones (Andengemeinschaft)

CEE – Conferencia Episcopal del Ecuador

CEPAR – Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social

CEPR – Comité Ecumenico Pro Refugiados

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIESPAL – Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

CND – Coordinación Nacional de Desplazados de Colombia

COIDH – Corte Interamericano de Derechos Humanos

COOPI – Cooperazione Internazionale

CPR – Comité Pro Refugiados

ELN – Ejército de Liberación Nacional

EU – Europäische Union

FARC-EP – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo

FAS – Fundación Ambiente y Sociedad

FENARE – Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados

GFK – Genfer Flüchtlingskonvention

GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

HIAS – Hebrew Immigrant Aid Society

INREDH – Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humano

IOM/ OIM – International Organization for Migration

MDGs – Millenium Development Goals

NED – National Endowment for Democracy

NGO/ NRO – Nichtregierungsorganisation

PACIS – Proyectos de Apoyo Comunitario e Integración

PSC – Partido Social Cristiano

PSP – Partido Sociedad Patriótica

PRIAN – Partido Renovador Independiente y Acción Nacional

JRS – Jesuit Refugee Service

SJRM – Servicio Jesuita a Refugiados

UDENOR – Unidad de Desarrollo Norte

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNDP/ PNUD – United Nations Development Programme

UNHCR/ ACNUR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNO – United Nations Organization

USA – United States of America

USAID – United States Agency for International Development

EINLEITUNG

Die Themen „Asyl“ und „Immigration“ sind täglich in europäischen und nordamerikanischen Zeitungen zu finden. Sie sind in den letzten Jahren zu Spielbällen der Politik geworden und werden von verschiedenen Seiten mit unterschiedlichen Ansätzen diskutiert. Auf Grund ihres aktuellen Bezuges, steigt das Forschungsinteresse an diesen Bereichen.

Die Untersuchung von Asyl und Immigration in Ländern der südlichen Hemisphäre, welche eigentlich für ihre Emigrationstendenzen bekannt sind, wird in der Literatur „westlicher“ Gesellschaften kaum durchgeführt. Der Großteil jener Abhandlungen, welche von Süd-Südmigration berichten, begnügt sich mit einer quantitativen Darstellung des Problems.¹

Ecuador ist in der Migrationsforschung ein häufig gewähltes Beispiel, um die Emigrationsthematik zu bearbeiten (7.7% der Bevölkerung lebte 2005 im Ausland, und im Jahr 2008 wurden \$3.2 Mrd. US-Dollar an Rücküberweisungen verzeichnet, vgl. OIM 2009a). Ein wenig beachtetes Phänomen sind seine Immigrationsströme, allen voran die Zunahme an AsylwerberInnen. Mit der neuen Verfassung, welche seit Oktober 2008 in Kraft getreten ist, haben sich neuerlich viele Änderungen in der rechtlichen und institutionellen Landschaft Ecuadors ergeben, die unter anderem den Asylbereich betreffen.

Ecuadors Asylsystem erlebte seit seinem Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ein kontinuierliches Wachstum an Organisationen und Institutionen, welche sich mit der Flüchtlingsproblematik beschäftigen, wobei die Jahre 1976, 2000 und 2008 als besonders relevante Zeitpunkte festgestellt werden können, die gewisse Änderungen hervorbrachten (vgl. Interview Benavides, 2009). Die aktuellsten Politiken inkludieren die Registrierungsbemühungen („Registro Ampliado“) der ecuadorianischen Regierung, die in den nördlichen Provinzen angesiedelte Flüchtlingspopulation zu erfassen (vgl. Escalante 2010). Ohne offizielle Registrierung und Ausstattung mit den passenden Dokumenten bleibt nach Ecuador gekommenen

¹ siehe hierfür zum Beispiel: Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Perzeptionen – Realitäten – Wirkungszusammenhänge der Globalisierung. In: Wissenschaft und Frieden Vol. 26, 2, Bonn. S. 6-10.

Flüchtlingen der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, ebenso wie das Einschreiben der Kinder in eine Schule, sowie die Möglichkeit, andere in Ecuador geltende Rechte einfordern zu können. Missinformationen und die Angst vor dem Registrierungsprozess schrecken jedoch viele Flüchtlinge davor ab, sich um einen legalen Status zu bemühen.²

Der Großteil der Flüchtlinge kommt aus den südlichen Provinzen Kolumbiens, wo Guerrilla, Paramilitärs und die kolumbianische Armee Krieg führen. Im Vergleich zu Kolumbiens anderen Nachbarstaaten, ist Ecuador das größte Empfängerland kolumbianischer Flüchtlinge, nicht zuletzt auf Grund der Verlagerung des Konfliktes in den Süden Kolumbiens, welcher an die nördlichen Provinzen Ecuadors grenzt (vgl. Rovayo/ Colem 2007: 24).

Der aktuelle Forschungsstand (Dezember 2009) ist von Erkenntnissen geprägt, die vor dem politischen Wechsel und der neuen Verfassung gewonnen wurden. Der UNHCR wurde oftmals zu Recht als alleiniger Akteur auf dem Feld beschrieben, da er nicht nur das gesamte Budget aufbrachte, sondern auch den Großteil der Flüchtlingsarbeit übernahm (vgl. Crespo Cuesta 2006).³

Die Abnahme des Einflusses der Organisationen der Vereinten Nationen, sowie das plötzlich erstarkte Interesse des Staates an einer aktiven Mitgestaltung des Asylbereichs, stellen auf Grund der erst in jüngster Vergangenheit stattfindenden Veränderungen praktisch unerforschte Novitäten dar.⁴ Die Verfassung von 2008 erwähnt erstmals die Rechte der Asylsuchenden in ihrem Text. Migrationsbezogene Themen werden in 58 Artikeln angeführt. Neue Gesetzesentwürfe sowie Policies zur

² Vgl. <http://www.asylumaccess.org>, letzter Zugriff am 19.05.2010 (Homepage der Organisation *Asylum Access*, für Details über die Organisation siehe Kapitel 3.2.3. bzgl. der zivilgesellschaftlichen Akteure in der Asylpolitik Ecuadors).

³ Siehe dazu unter anderen: Balda Larrea, Sebastián (2008): *El Refugio Colombiano en el Ecuador en el Periodo 2000 – 2007: Debilidad Institucional y Políticas Públicas*. Masterarbeit FLACSO, Quito oder Crespo Cuesta, Eduardo (2006): *La Institución del Refugio en el Ecuador y la Crisis Colombiana: Respuestas y Limitaciones estatales*. Masterarbeit: Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

⁴ Daniel Berlin von der US-amerikanischen NGO *Asylumaccess* betont die Wichtigkeit einer wissenschaftlichen Arbeit, die Bezug auf die neuen Ereignisse im Asylbereich Ecuadors nimmt (*“Creo que tu tesis es superinteresante, porque están cambiando muchas cosas acá en el Ecuador, que pueden ser modelos para otros países que están en vía de desarrollo.”*) und erwähnt, dass er ebenfalls eine Arbeit über die aktuellen Veränderungen in Planung hat, wobei es ihm allerdings an Zeit mangelt, sich damit zu beschäftigen (vgl. Interview Berlin, 2009).

Erfassung aller, hauptsächlich aus Kolumbien geflohenen Personen (*Registro Ampliado*) sind aus wissenschaftlicher Perspektive noch nicht behandelte Themen, auf Grund der aktuellen Realität jedoch von höchster Wichtigkeit.

Die vorliegende Arbeit versucht jene Akteure zu identifizieren, welche an den entscheidenden Momenten des Aufbaus der Asylinstitutionen mitgewirkt haben. Ihre Interessen, eingebettet in den politischen und sozialen Kontext der jeweiligen Epoche, sollen analysiert werden, wobei das Augenmerk auf die aktuellen Begebenheiten nach Einführung der neuen Verfassung 2008 gerichtet wird.

Konkret lässt sich eine Forschungsfrage ableiten, die den politischen Prozess deutlich machen sollen:

Wie wird das Asylsystem in Ecuador aufgebaut, was waren die ausschlaggebenden Momente und wer beteiligt(e) sich daran?

Die Frage soll einen deskriptiven Zugang zum Thema erlauben und dabei gleichzeitig analytische Einsichten ermöglichen. Die schon von Seiser⁵ (1996: 17) verwendete Fragestellung in seiner Dissertation zum Thema der „Politik gegenüber Fremden“, hilft hier die beiden oben genannten Fragestellungen zu kombinieren:

„Wie (Strategien) wurde was (Maßnahmen) von wem (Akteure) wo und wann (räumliche und zeitliche Begrenzung des Politikfeldes) und unter welchen Voraussetzungen durchgesetzt?“

Die räumliche und zeitliche Abgrenzung bezieht sich im konkreten Fall auf Ecuador und die Periode zwischen 1976 und 2009, wobei vor allem den letzten Jahren mit der Erneuerung der ecuadorianischen Verfassung Beachtung geschenkt werden soll. Die räumliche Festlegung ist mit der hohen Flüchtlingsanzahl Ecuadors zu begründen, welches die größte Flüchtlingspopulation Lateinamerikas beherbergt. Die zeitliche Eingrenzung markiert die Zeit zwischen der ersten Phase erhöhter Flüchtlingszahlen bis zur Aktualität.

Folgende Arbeitshypothesen leiten dabei den Forschungsprozess:

- Die Vereinten Nationen (der UNHCR) übernehmen eine große Rolle im Aufbau des ecuadorianischen Asylsystems, da der UNHCR Hauptfinanzierer ist.

⁵ Siehe dazu Seiser, Christian (1996): Politik gegenüber Fremden. Am Beispiel der Ausländergesetzgebung Frankreichs im Jahre 1993; eine Politikfeldanalyse. Dissertation: Universität Wien.

- Durch die Verfassung von 2008 ergeben sich institutionelle Veränderungen, welche sich in einer stärkeren Mitwirkung des Staates äußern.
- Das Thema „Integration“ wurde vernachlässigt. Dies wird erkenntlich, an der geringen Beachtung, die diesem Bereich im öffentlichen Diskurs geschenkt wird.

Diese Arbeit soll mit ihren Erkenntnissen einerseits den Prozess um die Entstehung von Politiken auf dem Feld der Asylpolitik erörtern, andererseits als Hilfestellung für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der ecuadorianischen Regierung und nationalen sowie internationalen NROs und anderen Geberinstitutionen und Geberinstrumenten (wie zum Beispiel dem *Development Cooperation Instrument*⁶, welches alle Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit der EU zusammenfasst) dienen. Die Arbeit kann somit als Grundlage für die Entwicklung von Projekten behilflich sein, die im ecuadorianischen Asylbereich durchgeführt werden können. Da diese Arbeit auf Deutsch verfasst wird, könnte sie vor allem deutschsprachige Entwicklungsagenturen unterstützen, die in Ecuador tätig sind. Ein aktualisierter Forschungsstand ist daher wichtig, will man sich in dem Bereich aktiv beteiligen.

Der Aufbau der Arbeit ist in vier Kapitel geteilt. In Kapitel eins soll der analytische Rahmen und die methodische Herangehensweise beschrieben werden, wobei auf die allgemeinen Aspekte einer Politikfeldanalyse und den Sinn von ExpertInneninterviews eingegangen wird. Kapitel zwei beschäftigt sich mit den kontextuellen Hintergründen, die neben einem kurzen Exkurs zum Sozialismus des 21. Jahrhunderts, das politische System Ecuadors, die Regierungen seit 1996 und die Situation in Kolumbien betreffen. Im dritten Kapitel wird der normativ-rechtliche Rahmen und die Akteure des Asylsystems vorgestellt. Das vierte Kapitel geht auf konkrete politische Maßnahmen im Integrationsbereich ein, stellt die aktuelle Registrierungsinitiative „Registro Ampliado“ vor und analysiert die ambivalenten

⁶ Die Verordnung Nr. 1905/2006 durch das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union führte am 18.12.2006 das *Development Cooperation Instrument* ein, welches die Entwicklungszusammenarbeit mit ausgewählten Regionen und Ländern fördern soll. Ziel ist die geographische und thematische Finanzierung von Programmen, wobei die Ko-Finanzierung des ecuadorianischen Asylsystems einerseits in die geographische Auswahl und andererseits in den thematischen Fokus ([cooperation in the area of migration and asylum](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm)) des Instruments passen würde. Siehe dazu: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Politiken des derzeitigen Präsidenten Rafael Correa, die auch den Asylbereich betreffen. In einem Fazit sollen die wesentlichen Erkenntnisse noch einmal aufgegriffen werden.

Abb. 1. Politische Karte Ecuadors



Quelle: <http://www.salinatours.ch/ecuador/> (letzter Zugriff: 11.05.2010).



Quelle: <http://www.scienceblogs.de/mathlog/2008/05/topologie-von-flachen-xvi.php> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

I. ANALYTISCHER RAHMEN UND METHODE

In diesem Kapitel soll die Politikfeldanalyse als Forschungsrahmen herangezogen werden, wobei der *Akteurszentrierte Institutionalismus* als leitendes Instrument dieser Arbeit angesehen wird. Anschließend wird die angewandte Methode beschrieben, die unter anderem in der Führung von ExpertInneninterviews bestand, und ein konkreter Ablauf zur Identifizierung relevanter Akteure („Akteursanalyse“) festgesetzt. Der dritte Punkt besteht darin, die wichtigsten Begriffe („Flüchtling“/ „Asylprozess“) der Arbeit zu definieren, um so das Verständnis des Lesers bzw. der Leserin zu erleichtern.

1.1. Politikfeldanalyse

Eine Politikfeldanalyse erklärt das konkrete Entstehen einer *Policy* (den Inhalt von Politik betreffend)⁷, wobei dafür die beiden anderen Variablen des Politikbegriffs, nämlich *Polity* (die Struktur von Politik betreffend) und *Politics* (den Prozess von Politik betreffend) zur Erklärung herangezogen werden (vgl. Blum/ Schubert 2009: 8). Die Unterteilung des Politikbegriffs in *Polity*, *Politics* und *Policy* ist im anglosächsischen Raum schon seit langem Bestandteil der Politikwissenschaft. Dabei werden die englischen Bezeichnungen im Deutschen beibehalten. Die Politikfeldanalyse wird synonym unter anderem auch als Policy-Analyse, Policy Studies oder Public Policy bezeichnet (vgl. Lempp o.J.).

Der Untersuchungsgegenstand der Politikfeldanalyse ist die Entstehung und Wirkung von Maßnahmen in einem ausgesuchten Politikfeld (vgl. Faust/ Vogt 2002: 419). Die Politikfeldanalyse sucht Antworten bzgl. der politisch verfolgten Ziele, den Gründen, weshalb bestimmte Maßnahmen ergriffen worden sind und den angestrebten Konsequenzen dieser Maßnahmen mitsamt den tatsächlichen Konsequenzen. In einem weiteren Schritt wird die Politik nach ihrer Sinnhaftigkeit analysiert und überlegt, wie in Zukunft mit ähnlichen Problemen umzugehen ist.

⁷ Siehe Punkt 1.1.1. für eine genauere Beschreibung der drei politischen Dimensionen *Policy*, *Polity* und *Politics*.

Eine Politikfeldanalyse kann entweder *ex ante* oder *ex post* vorgenommen werden. Wird sie *ex ante* durchgeführt, bedeutet das, eine entworfene Policy vor ihrer Implementierung zu untersuchen. *Ex post* bezieht sich auf eine rückblickende Analyse und stellt daher eine Falluntersuchung dar. Innerhalb eines *ex post*-Vorgehens unterscheidet man weiters zwischen einer problemorientierten, einer disziplinentorientierten und einer anwendungsorientierten Analyse. Erstere versucht Anlass und Konsequenzen von Policies zu beschreiben, ohne sich dabei mit den Zielen auseinanderzusetzen. Disziplinentorientierte Ansätze versuchen Grund und Konsequenzen an Hand von Theorien zu erklären und die anwendungsorientierte Analyse versucht zusätzlich die Ziele der Policies zu identifizieren. Obwohl problemorientierte und disziplinentorientierte Analysen wichtige Probleme untersuchen, sind diese im Vergleich zu anwendungsorientierten oder überhaupt *ex ante* Analysen nicht so brauchbar für die EntscheidungsträgerInnen, da keine neue Politikmaßnahme entsteht (vgl. Dunn 2008: 10ff). Bei der Analyse des Asylsystem Ecuadors in dieser Arbeit handelt es sich um ein *ex-post* Vorgehen, welches als problemorientiert zu bezeichnen ist. Die Asylpolitik soll an Hand der politischen Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse analysiert werden.

1.1.1. Policy/ Polity/ Politics

Tab. 1. Policy – Polity – Politics

	Abhängige Variable	Unabhängige Variable
Klassische Fragestellung	Polity	Politics, Policy
Politische Fragestellung	Politics	Polity, Policy
Politikfeldanalyse	Policy	Polity, Politics

Quelle: Matrix zitiert in: Blum/ Schubert 2009: 33

Tab. 1. zeigt, wie je nach gewählter Fragestellung eine unterschiedliche politische Dimension untersucht wird, die hier als abhängige Variable bezeichnet wurde. Da zur Beantwortung jeder Fragestellung der Politikbegriff trotz der Aufspaltung in seine drei Dimensionen immer noch in seiner Gesamtheit begriffen werden muss, werden zur Erklärung die beiden anderen Dimensionen herangezogen. Im Fall der Politikfeldanalyse bilden Institutionen (*Polity*) den Rahmen, in dem politische

Prozesse (*Politics*) stattfinden, um konkrete politische Inhalte (*Policies*) erzeugen zu können (vgl. Blum/ Schubert 2009: 14).

„Wenn eine gewisse Wortspielerei erlaubt ist, könnte man formulieren, dass Politik die Verwirklichung von Politik – Policy – mit Hilfe von Politik – Politics – auf der Grundlage von Politik – Polity – ist.“ (Rohe 1994: 67)

Folgt man der Argumentation von Prittwitz', funktionieren die drei Dimensionen ausschließlich zusammen, obwohl sie von einander separat analysiert werden (vgl. Prittwitz 1994: 12). Für die Erfassung der politischen Realität ist es somit nötig, auf jede der drei Dimensionen einzugehen.

Policy, die inhaltliche Komponente des Politikbegriffs betrifft die Entscheidung über die Notwendigkeiten öffentlichen Handelns. Diese ist auf Grund der unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Rolle des Staates (Absolutismus vs. Liberalismus vs. Keynesianismus und Wohlfahrtsstaat, etc.) zur Angelegenheit politischer Prozesse geworden. Einige öffentliche Aufgaben zeigen jedoch eine durchgehende Konstante auf: die äußere Sicherheit, die innere Ordnung und Sicherheit, sowie gewisse Funktions- und Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft, wie zum Beispiel die Aufrechterhaltung institutioneller Rahmenbedingungen, wie das Sozialsystem im Sozialbereich. Die öffentlichen Aufgaben werden im Rahmen von Politikfeldern bearbeitet (Prittwitz 1994: 48ff). Für die Analyse der *Policy* werden wie eingangs erwähnt, die beiden anderen Dimensionen, in diesem Fall die erklärenden (unabhängigen) Variablen herangezogen:

Für die Berücksichtigung der *Politics*-Dimension sollen einige Konzepte vorgestellt werden, die dieser zu Grunde liegen:

a.) *Das Akteurshandeln*

Man unterscheidet zwischen individuellen und kollektiven Akteuren. Konkret können diese politische FunktionsträgerInnen sein (PräsidentInnen, KanzlerInnen, Abgeordnete, Angehörige der öffentlichen Verwaltung, etc.), oder auch politische Parteien, die kontinuierlich auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen, gesellschaftliche Interessensverbände, Bürgerinitiativen, JournalistInnen, PublizistInnen und wissenschaftliche ExpertInnen.

b.) Die Orientierungen

Das oben beschriebene Akteurshandeln unterliegt auch gewissen Orientierungen. Die unterschiedliche Orientierung nach Werten (Bewertung von Sachverhalten), kognitiven Mustern (Wirklichkeitswahrnehmung), sozialen Orientierungen (indifferent, wettbewerbsorientiert, kooperativ-solidarisch) ist für das Akteurshandeln ausschlaggebend.

c.) Die Interessen

Die Interessen der Akteure beziehen sich im Gegensatz zu den Wertorientierungen immer auf bestimmte Handlungssituationen, um die Wahrung eines Zustandes zu gewährleisten bzw. die Veränderung desselben herbeizuführen.

d.) Die Verhaltensmuster

Unter Verhaltensmustern versteht man politische Gewohnheiten, Sitten, Gebräuche, Routinemuster, Verhaltensstile und institutionalisierte Verhaltensformen. Es wird zwischen akteursspezifischen (beispielsweise die Wahrnehmungs-, Kommunikations-, Organisations- und Präsentationsstile) und akteursübergreifenden Verhaltensmustern unterschieden. Letztere stellen zum Beispiel den Umgangsstil zwischen Regierung und Opposition in einem Land dar. Der Begriff der „politischen Kultur“ umschreibt die Gesamtheit des politischen Verhaltens eines Landes.

e.) Der Einfluss

„Einfluss“ ist nach Max Weber dem Machtbegriff gleichgesetzt und bedeutet „die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (1985: 28, zitiert in Prittwitz 1994: 33). Eine verfeinerte Definition weist jedoch darauf hin, dass es sich bei „Einfluss“ nicht um eine komplette Durchsetzung des Willens handelt. Es existieren verschiedene Einflusspotentiale, welche politische Akteure nützen können. Drohpotentiale entstehen, wenn ein Akteur es schafft, anderen Akteuren (zum Beispiel auf Grund militärischer Überlegenheit) großen Schaden zufügen zu können. Dem gegenüber stehen Anreizpotentiale wie Kapital oder Subventionen. Als drittes Einflusspotenzial sind Orientierungspotentiale zu nennen, die sich aus Wissensvorteilen, wie wissenschaftlicher Dominanz, technischer Überlegenheit oder dergleichen ergeben.

f.) Die Prozessformen

Der politische Prozess ist von verschiedenen Kommunikations- und Verhaltensformen geprägt, die nach ihrer Konfliktintensität unterschieden werden können.

g.) Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen

Obwohl der politische Prozess sozio-ökonomische Rahmenbedingungen verändern kann, üben diese starken Einfluss auf den politischen Prozess aus. Sie können einerseits für Chancen und andererseits für Restriktionen öffentlichen Handelns sorgen (vgl. Prittwitz 1994: 14ff).

Die dritte Dimension, *Polity*, steht für die institutionelle Seite der Politik, die politische Prozesse und politisches Handeln prägt. Es gibt verschiedene Arten den Institutionsbegriff zu definieren, wobei der soziologische Ansatz hier dem „Rational Choice Ansatz“ gegenübersteht. Ersterer betont die Dauerhaftigkeit und Internalisierung von Institutionen. Institutionen sind demnach sozial vorgegeben und von den betroffenen Personen nicht veränderbar. Der *Rational Choice Ansatz* geht davon aus, dass Institutionen frei wählbar und gestaltbar sind. In Kapitel 1.1.2. (*Akteurszentrierter Institutionalismus*) sollen die beiden Ansätze miteinander verbunden werden, um einen adäquateren Institutionsbegriff zu erlauben. Dabei soll hervorgehoben werden, dass politische Institutionen gemäß der soziologischen Definition generell vorgegeben sind und sich auch als dauerhafter erweisen als andere Faktoren im politischen Prozess, wie zum Beispiel Interessen, gleichzeitig jedoch laufend weiterentwickelt werden.

Zur Abgrenzung der drei Begriffe Institution – Norm – Organisation ist auf ihre unterschiedlichen Funktionen hinzuweisen. Bei Normen handelt es sich um einzelne allgemeingültige Verhaltensanforderungen, welche das Verständnis von Normalität prägen. Institutionen sind dagegen ganze Systeme, die im Gegensatz zu Normen auch in Form von personellen Organisationen repräsentiert werden. Organisationen sind somit Akteure, können demnach im Unterschied zu Institutionen und Normen auch handeln (vgl. Prittwitz 1994: 78ff).

Die Asylpolitik Ecuadors, die hier untersucht wird, stellt somit die abhängige Variable dar, während die politische Struktur und der normativ-rechtliche Rahmen, sowie die Hintergründe der Akteure als unabhängige Variablen auftreten. Bezugnehmend auf die Fragestellung der Arbeit, bedeutet das konkret eine Erklärung der politischen Maßnahmen (zum Beispiel des „Registro Ampliados“) zu finden. Diese ist einerseits in ihrer Abhängigkeit von den Akteuren mit ihren Orientierungen, Interessen, Verhaltensmustern und ihrem Einfluss, sowie der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und der Form der politischen Prozesse in Ecuador zu suchen,

andererseits durch die Analyse der normativ-rechtlichen bzw. institutionellen Aspekte zu erläutern.

1.1.2. Akteurszentrierter Institutionalismus

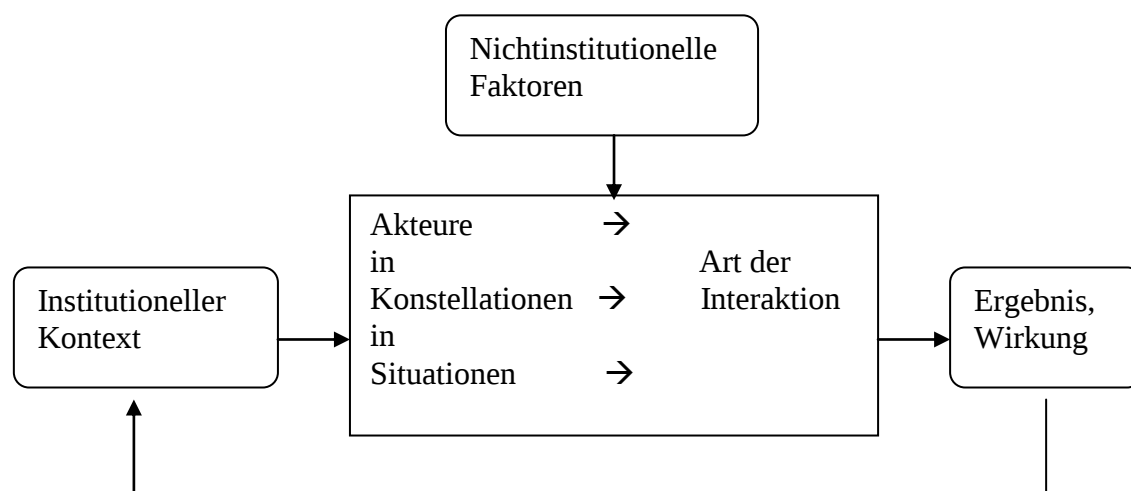
Policies sind sowohl durch Strukturen als auch durch die handelnden Akteure geprägt. Auf der Suche nach einem Ansatz, welcher funktionalistische und handlungstheoretische Elemente verbindet, scheint als theoretisches Werkzeug der *Akteurszentrierte Institutionalismus* am besten zu passen (vgl. Blum/ Schubert 2009: 33ff). Im Akteurszentrierten Institutionalismus werden soziale Phänomene aus der Interaktion handelnder Akteure mit ihrer situativen und institutionellen Umwelt erklärt. Der Institutionsbegriff wird dabei eng gefasst. Blum und Schubert (2009: 43) definieren diese treffend als „Regelsysteme, die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren.“ Institutionen bedingen zum Beispiel die Zahl der an einer Entscheidung beteiligten Akteure, oder ob eine Entscheidung durch Wahl, Verhandlung oder Anweisung getroffen wird. Ihre Wirkung ist meist nicht direkt auszumachen, sondern bestimmt die endgültigen Politikergebnisse durch ihren fördernden oder hemmenden Einfluss auf die Entscheidungsprozesse, die wiederum dadurch positiv oder negativ auf die Verfügbarkeit politischer Problemlösungen einwirken. Auf diesem Wege werden Chancen für die Wahl politischer Entscheidungsalternativen beeinflusst, die in Folge die Qualität der Politikergebnisse verändern. Institutionen stellen somit einen Raum dar, innerhalb welchem Akteure handeln können (vgl. Czada 1997: 8f).

Obwohl der institutionelle Rahmen eine wichtige Rolle spielt, muss der Handlungsspielraum der Akteure hervorgehoben werden. Es entsteht somit eine Wechselwirkung zwischen Struktur und Handlung (siehe Abb. 2. Das analytische Modell von Mayntz und Scharpf). Der Institutionelle Kontext beeinflusst den Policy-Prozess, der durch das Feld in der Mitte repräsentiert wird. Die Wirkung bzw. das Ergebnis präsentiert die Konsequenzen. Einflussfaktoren können Länderspezifischer Natur sein, wie zum Beispiel der bestimmte institutionelle Kontext (Polity), kulturell bedingt oder auch politikfeldspezifisch sein, wie Policy-Netzwerke, Policy-Konstellationen oder aktuelle Problemstellungen (vgl. Jakobi 2007: 9ff und Lempp o.J.). Akteure handeln immer aus einem bestimmten Hintergrund heraus. Die

Handlungschancen ergeben sich aus eben diesem bestimmten Hintergrund, wobei eine Situation auf Grund ihrer Handlungschancen oder auch ihres Stimuluscharakters als relevant gewertet wird. Aus diesem Grund ist es essentiell, den Kontext der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in die Analyse mit einzubeziehen. Individuelle Akteure und korporative Akteure schließen sich bei der Analyse prinzipiell nicht aus, da alle korporativen Akteure auch aus individuellen Akteuren bestehen. Eine Einbeziehung organisationsinterner Vorgänge ist jedoch auf Grund ihrer Komplexität oftmals schwierig durchzuführen. Die Handlungsorientierungen der Akteure weisen gewisse Charakteristika auf. So sind sie zum Teil durch die vorherrschenden Institutionen geprägt, werden aber auch durch ihre bestimmte Position innerhalb einer Akteurskonstellation bestimmt und durch persönliche Eigenschaften der Akteure selbst beeinflusst (Mayntz/ Scharpf 1995: 43ff).

Im Grunde genommen greift der Akteurszentrierte Institutionalismus einen Großteil der Elemente des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus auf, sieht Institutionen allerdings als Handlungskontext und grenzt seinen Institutionsbegriff ein, obgleich nicht nur politische Institutionen unter die Definition fallen. Institutionen sind nicht mit Akteuren zu verwechseln. Institutionen definiert als Regelsysteme können nicht handeln, jedoch können sie Akteure hervorbringen und diese handelnden Subjekte in ihren Merkmalen prägen (vgl. Mayntz/ Scharpf 1995: 43ff).

Abb. 2. Das analytische Modell von Mayntz und Scharpf



Quelle: Mayntz/ Scharpf 1995: 45.

Bei der Analyse eines Policy Prozesses darf, wie schon erwähnt, der Kontext des Prozesses nicht außer Acht gelassen werden. Die Akteursprofile sollten deshalb auch in Anbetracht dessen erstellt werden, da Akteure nicht nur auf Grund ihrer „individuellen“ Interessen handeln, sondern auch auf Grund der Umstände, welche durch ihr Handeln „kollektiv“ entstehen. Akteure sind somit einerseits Handlungs- und andererseits Systemträger (vgl. Bußhoff 1993: 124). Den Handlungsorientierungen ist dabei eine große Bedeutung beizumessen. Politisches Handeln, wie jede andere Form von Handeln, orientiert sich an der Deutung der Wirklichkeit, wobei schon der erste Schritt, die Problemdefinition, diesem Deutungsprozess untergeordnet ist. Oftmals unterliegen Probleme einem schnelleren Wandel als die Weltsicht der Akteure. Diese Deformierung der Wirklichkeit ist auf soziale, kulturelle und institutionelle Faktoren zurückzuführen und ist interessenbedingt. Wollen Akteure die veränderten Probleme erkennen, müssen auch diese Faktoren erneuert werden (vgl. Czada 1997: 9f).

Dieser Ansatz eignet sich besonders gut als Forschungsheuristik für diese Arbeit, da er es schafft, die Rolle der Akteure hervorzuheben, ohne dabei den Einfluss der Institutionen zu mindern. Die neue Verfassung, welche in Ecuador 2008 eingeführt wurde, ermöglicht einer Akteursgruppe (hier: der Zivilgesellschaft)⁸, ihren Handlungsspielraum auszuweiten. Gleichzeitig ist sie Beweis dafür, dass Institutionen auch verändert werden können.

1.2. Methodischer Zugang

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Politikfeldanalyse, welche deskriptive Elemente aufweist, die analytisch untersucht werden sollen. Methodisch handelt es sich um eine Fallanalyse (ex post), welche in Form einer Feldforschung stattgefunden hat. Die Zeitebene ist diachron angesetzt (Längsschnitt → Entwicklung des Asylsystems in Ecuador). Auf Grund der ExpertInnenbefragung handelt es sich um eine Auswahlanalyse, welche durch Aggregatsdaten (es werden keine Individuen analysiert) unterstützt wird. Die Machtpositionen der einzelnen Akteure werden erläutert und in Zusammenhang mit den veränderten Strukturen gebracht.

⁸ Siehe dazu Punkt 2.2. Das Politische System Ecuadors.

Die Arbeit wird sowohl auf Primärdaten (ExpertInneninterviews), als auch auf Sekundärdaten (Statistiken, Verfassung Ecuadors, Diplomarbeiten und Dissertationen, andere wissenschaftliche Dokumente, sowie sogenannte „Graue Literatur“⁹) basieren. So soll zur Beschreibung des politischen Kontextes eine Dokumentenanalyse durchgeführt werden, wobei die neue Verfassung eine große Rolle spielen wird. Ebenso soll ausgewählte Sekundärliteratur, betreffend das politische System Ecuadors mit seinen Regierungen, und die politische Situation Kolumbiens herangezogen werden. Amtliche Statistiken werden zur Erfassung der Flüchtlingspopulation verwendet.

Ein deskriptiver Teil zu der Entstehung des Asylsystems und seines Status Quo soll durch die Verwendung von Gesetzestexten und weiteren Dokumenten folgen. Anschließend werden aktuelle Politiken mittels einer Akteursanalyse an Hand der Dimensionen „Menschenrechte“ und „Sicherheit“ analysiert (vgl. Alemann/Tönnemann 1995).

Für die Erfassung des Themas war es von großer Wichtigkeit, vor Ort zu sein, um so ExpertInneninterviews durchführen zu können und passende Literatur zu finden. Deshalb ging der Arbeit ein einmonatiger Aufenthalt in Quito, Ecuador voraus, wobei Universitätsbibliotheken aufgesucht wurden, um zunächst einen Zugang zu dem Thema zu schaffen, und um die richtigen ExpertInnen identifizieren zu können. Die Längen der sechs mündlich durchgeführten Interviews variierten zwischen einer und zwei Stunden. Die ExpertInnen kamen aus staatlichen Institutionen, aus internationalen Organisationen und aus NGOs. Die staatlichen Vertreter waren Diego Corral von der *Dirección General de Refugiados* und Patricio Benalcázar Alarcón von der Ombudsstelle (*Defensoría del Pueblo*). Auf internationaler Ebene stellte sich Ana Guzman von der IOM für ein Interview zur Verfügung und Daniel Berlin (*Asylumaccess*), Pablo Araújo (SJRM) und Danilo Valdiviezo (CPR) vertraten die NGO-Perspektive. Dazu wurde die Menschenrechtsexpertin Gina Benavides von der *Universidad Andina Simón Bolívar* interviewt, und Andrea Escalante vom UNHCR ermöglichte schriftliches Material.¹⁰

⁹ Unter „Grauer Literatur“ wird jenes Material verstanden, welches nicht im Buchhandel zu erhalten ist (vgl. Alemann/ Tönnemann 1995).

¹⁰ Auf die einzelnen Institutionen und Organisationen wird unter Kapitel 3.2. genau eingegangen. Die transkribierte Version der Interviews ist auf Anfrage unter antsei@hotmail.com erhältlich.

Eine besondere Hürde stellte die unterschiedlich wissenschaftliche Herangehensweise spanischsprachiger und deutschsprachiger WissenschaftlicherInnen dar, die immer wieder für Irritation meinerseits sorgte. Ruth Esser beschreibt dies als „kulturelle Geprägtheit wissenschaftlicher Textproduktion und Textsorten“ (Esser 1997: 56). So wird auf den persönlichen Bezug in jeder wissenschaftlichen Arbeit genau eingegangen. Die im deutschen Sprachraum stark propagierte Objektivität, scheint dagegen ein wenig beachtetes Kriterium in der spanischsprachigen Literatur darzustellen.

1.2.1. ExpertInneninterviews

Das ExpertInneninterview ist eine geeignete Methode, will man zu Informationen kommen, die in der öffentlich zugänglichen Literatur nicht auffindbar sind. Die häufigste Verwendung von ExpertInneninterviews findet in Kombination mit anderen Methoden statt. Die Frage nach der Identifizierung von ExpertInnen ist relativ, da die Auswahl von ExpertInnen immer vom jeweiligen Forschungsinteresse und der bestimmten Fragestellung abhängig ist. Prinzipiell sind ExpertInnen Menschen, die entweder selbst am Problemlösungsprozess beteiligt sind, oder andererseits Informationen über relevante Akteure oder Entscheidungsprozesse haben. Sie können also als Zielgruppe Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben (sogenanntes „Betriebswissen“), oder Hintergrundinformationen über das Handlungsfeld eines Akteures liefern („Kontextwissen“) (vgl. Meuser/ Nagel 2005: 72ff). ExpertInnen können, aber müssen nicht, Angehörige der Funktionselite sein, die als Teil des Handlungsfelds betrachtet wird. Sie werden an Hand ihrer Position, Reputation oder Entscheidungskompetenz identifiziert (vgl. Meuser/ Nagel 1994: 182).

Ein teilstrukturiertes Interview, basierend auf einem Interviewleitfaden, eignet sich am besten für ExpertInneninterviews. So ist es bei gleichzeitiger Einschränkung des Themas auch möglich, sich auf die eingebrachten Themen des bzw. der ExpertIn einzulassen (vgl. Alemann/ Tönnemann 1995: 115). Eine geringere Beeinflussung des/ der Befragten kommt dadurch zustande und erlaubt dessen Kritik zu erfassen (Meuser/ Nagel 2005: 72). Die Auswertung der Interviews erfolgt in sechs Schritten, wobei das Ziel ist, einen Vergleich zu anderen ExpertInnen vorzunehmen. Die Transkription der aufgenommenen ExpertInneninterviews ist in der Regel viel

weniger aufwendig als bei narrativen bzw. konversationsanalytischen Interviews, da der Fokus ein anderer ist. Innerhalb der ExpertInneninterviews kann man Kontextwissen begrenzter als Betriebswissen ansehen. Es folgt eine Paraphrasierung relevanter Stellen, die anschließend mit passenden Überschriften versehen werden. In Folge werden die einzelnen Textpassagen der verschiedenen Interviews miteinander verglichen und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede durchsucht. Nach einer Kategorisierung der Aussagen können die Ergebnisse dann interpretiert werden (Meuser/ Nagel 2005: 72ff).

1.2.2. Akteursanalyse

Um die Dialektik zwischen Struktur und Handeln herauszuarbeiten, sollen die relevanten Akteure mit ihren jeweiligen Absichten identifiziert werden. Die Akteurszusammensetzung ist dabei nicht dauerhaft und verändert sich kontinuierlich durch die Interessen der Akteure sowie die Veränderung dieser, welche durch neue Gegebenheiten der Rahmenbedingungen entstehen können. Folgende Instrumente werden von der Deutschen Entwicklungsagentur GTZ zur Durchführung einer Akteursanalyse vorgeschlagen:

1. Das Erstellen einer Akteurslandkarte („Mapping“), welche die betroffenen Akteure aufzeigt und ihre Beziehungen untereinander erklärt. Zusätzlich soll eine Kontextualisierung des Themas in die Visualisierung aufgenommen werden. Diese Darstellung muss sich auf eine klar definierte Fragestellung beziehen und zeitlich eingegrenzt werden.
2. Auf Grund der Daten und Beziehungen welche durch das Mapping hervorgehen, sollen in einem zweiten Schritt die Schlüsselakteure erkannt werden. Schlüsselakteure sind deshalb so wichtig, da sie Einfluss auf andere Akteure ausüben und weil sie durch ihre starke Vernetzung über eine Fülle von offiziellen und inoffiziellen Beziehungen zu anderen Akteuren verfügen.
3. Akteursprofile sollen angefertigt werden, um Unterschiede und Ähnlichkeiten herausarbeiten zu können.
4. Da Veränderungen von Machtverschiebungen abhängig sind, müssen diese Machtkonstellationen ebenfalls analysiert werden. Dazu können ein paar Fragen dienlich sein:

- Worauf ist die Machtstellung des Akteurs zurückzuführen?
- Wie wirkt sich Macht auf die Beziehung zu anderen Akteuren aus?
- Wann und warum verschieben sich Machtverhältnisse zwischen den Akteuren?
- Nachdem Macht auf physischer, struktureller oder kultureller Gewalt basiert, ist auch diese zu berücksichtigen (vgl. Zimmermann o.J.).

1.3. Begriffserklärungen

Da Begriffe auf Grund ihrer unscharfen, vielseitigen oder unterschiedlichen Bedeutung oftmals vom Autor bzw. der Autorin selbst definiert werden müssen, soll an dieser Stelle die Verwendung des Begriffes „Flüchtling“ erläutert werden. Sofern AsylwerberInnen nicht explizit genannt werden, werden unter dem Begriff „Flüchtling“ sowohl anerkannte als auch nicht anerkannte Flüchtlinge und AsylwerberInnen zusammengefasst. Da in Ecuador der größte Teil der Flüchtlingspopulation aus verschiedenen Motiven keinen Asylantrag gestellt hat, jedoch die Annahme besteht, dass die Mehrheit dieser Gruppe den Kriterien der Genfer Flüchtlingsdefinition entspricht, wird diese Gruppe ebenfalls in den hier verwendeten Flüchtlingsbegriff inkludiert. Der UNHCR (2009b) definiert letztere folgendermaßen:

“This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.” (UNHCR 2009b).

„Asyl“ und „Flucht“ werden in Lateinamerika unterschiedlich definiert. Ein „Asilado“ (Asylberechtigter) ist eine politische Persönlichkeit, der in einem bestimmten Land Exil gewährt wird. Ein „Refugiado“ (Flüchtling) entspricht dagegen unserer österreichischen Definition des Asylberechtigten. Eine Differenzierung zwischen den beiden Begriffen, sowie ein eng gefasster Flüchtlingsbegriff à la Asylberechtigte/r macht jedoch nur dort Sinn, wo konkret über jene Implikationen gesprochen wird, die eine solche mit sich bringen würde. Die breitdefinierte, vom UNHCR verwendete Bezeichnung „Flüchtlinge“ ist deshalb angebracht, da so die betroffene Population in ihrer Gesamtheit analysiert wird.

Der Begriff „Asylprozess“ bezeichnet jene Schritte, die eine Asylsuchende Person zu durchlaufen hat, bevor ihr Antrag entweder positiv abgeschlossen wird und sie offiziell als Flüchtling gilt, oder bis eine endgültig negative Entscheidung vorliegt. Abb. 8. Auf Seite 62 soll diesen Prozess veranschaulichen.

II. KONTEXT

Die Beschreibung des Kontextes, in welchem die Schlüsselakteure des Asylbereichs ihre Entscheidungen treffen, ist von großer Bedeutung. Sie stellt das Umfeld dar, in dem die Akteure agieren. Der Kontext soll sowohl die Hintergründe zur Flüchtlingssituation erläutern, als auch politische Strukturen aufzeigen. Letztere sind besser als „Strukturierungen“ bzw. „Restrukturierungen“ zu bezeichnen, da Strukturen nicht stabil sind, sondern durch das Handeln der AkteurInnen verändert werden können (vgl. Novy 2002: 28f und 1.1.2. *Akteurszentrierter Institutionalismus*). Hier soll das politische System Ecuadors mit seinen Regierungen seit 1996 beschrieben werden, auf das Konzept des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ eingegangen werden und die Verfassungsänderung von 2008 näher betrachtet werden. Neben einer kurzen Darstellung des sozio-ökonomischen Hintergrunds werden die wichtigsten Fluchtgründe der Flüchtlingspopulation Ecuadors innerhalb ihres Kontextes aufgezeichnet.

2.1. Das Politische System Ecuadors

Ecuador ist, wie der Großteil der lateinamerikanischen Staaten, eine Präsidialrepublik mit einer repräsentativen Demokratie. Das Land ist in Provinzen unterteilt, die wiederum in Kantone und Gemeinden (*parroquias*) gegliedert sind. Präsident und Parlament werden am gleichen Tag direkt vom Volk gewählt. Der Präsident ist gleichzeitig das Staatsoberhaupt und der Regierungschef, sowie der Chef der Exekutive. Er ernennt einen Gouverneur für jede Provinz und ein politisches Oberhaupt für jeden Kanton. Das Volk wählt für jeden Kanton einen Bürgermeister

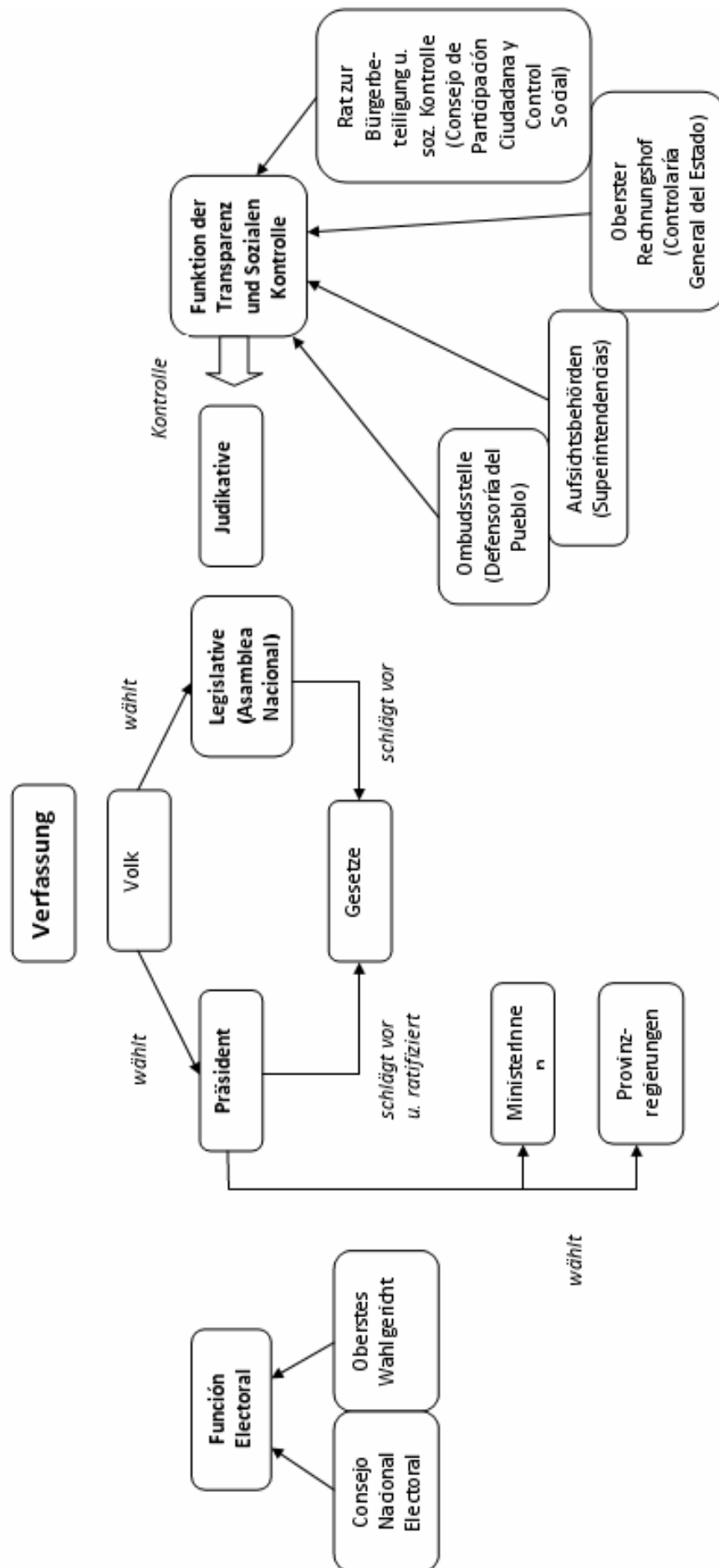
(*alcalde*). Zusätzlich werden Gemeinderäte und Nachbarschaftsvertretungen gewählt (vgl. Trujillo 2009: 34).

Das Parteiensystem besteht aus einer Vielzahl von Parteien, die gleichzeitig eine starke Zersplitterung der Kräfteverhältnisse im Parlament bewirkt (vgl. Stüwe/ Rinke 2008: 211). Die politische Struktur Ecuadors ist seit ihrer ersten Verfassungsreform von 1843 (die Verfassung von 1830 legte zunächst nur die Unabhängigkeit Ecuadors fest) trotz zahlreicher folgender Reformen nur gering verändert worden (vgl. López 2009: 58ff). Die Verfassung von 2008 sorgte jedoch für eine starke Umstrukturierung des politischen Systems. So werden der klassischen Gewaltenteilung (Exekutive – Legislative – Judikative) zwei weitere Gewalten hinzugefügt. Der Aufgabenbereich der vierten, auch „bürgerliche Gewalt“ genannte Funktion (*Función de Transparencia y Control Social*) umfasst die Einbindung und Förderung der Partizipation der Öffentlichkeit in die Politikgestaltung, den Schutz über die Einhaltung der Rechte und den Kampf gegen die Korruption. Sie besteht aus vier Körperschaften (dem Rat zur Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle – *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, der *Controlaría General del Estado*, den Aufsichtsbehörden – *Superintendencias* und einer Ombudsstelle - *Defensoría del Pueblo*) deren RepräsentantInnen alle fünf Jahre in einem öffentlichen Wettbewerb auf Aufruf des *Consejo Nacional Electoral* (Teil der fünften Gewalt) gewählt werden. Für die Evaluierung ist eine unabhängige Einrichtung verantwortlich, welche ihre Entscheidungen nicht in Abhängigkeit der Legislative trifft. Die Legislative ist jedoch befugt, die RepräsentantInnen abzusetzen, sofern garantiert wird, dass ein neuer Auswahlprozess stattfinden kann. Die vier Entitäten bilden zusammen eine Koordinationsinstanz und bestimmen unter sich eine/n PräsidentIn. In dieser Koordinationsinstanz werden Policies formuliert, die Aktionspläne der einzelnen Körperschaften koordiniert, ein gemeinsamer Aktionsplan zur Bekämpfung der Korruption entworfen und der *Asamblea Nacional* (Nationalversammlung) die Gesetzesreformen vorgelegt (vgl. Interview Benalcázar 2009 und Constitución de la República del Ecuador 2008, Capítulo V).

Die fünfte Gewalt – *Función Electoral* – geht auf den südamerikanischen Unabhängigkeitskämpfer Simón Bolívar zurück und soll die Ausübung der politischen Rechte garantieren. Sie besteht aus zwei Einheiten (dem *Consejo Nacional Electoral* und dem *Tribunal Contencioso Electoral*). Ihre Mitglieder, die auf sechs Jahre gewählt werden, sind unter anderem für die Wahlprozesse zuständig,

kontrollieren den Wahlkampf und die Transparenz der Wahlabläufe (vgl. Verfassung). Sie ist diejenige Instanz, die in einer provisorischen Zusammensetzung von der Verfassungsgebenden Versammlung (*Asamblea Constituyente*, siehe Punkt 2.3.1. Die Verfassungsänderung von 2008) eingesetzt wurde, um durch einen öffentlichen Wettbewerb die ersten sieben Mitglieder des *Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social* zu bestimmen, die in Folge für die Wahl der Mitglieder des *Consejo Nacional Electoral* (ebenfalls mittels öffentlichem Wettbewerb) verantwortlich sind. Der *Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social* wird außerdem mit der Befugnis ausgestattet, den Posten des *Procurador General del Estado*, sowie die verschiedenen Aufsichtsbehörden mittels direkter Nominierung zu besetzen und durch einen öffentlichen Wettbewerb zusammen mit einem Repräsentanten von jeder staatlichen Gewalt (Exekutive, Legislative, Judikative, *Función Electoral* und *Función de Transparencia y Control Social*) das Oberhaupt der Ombudsstelle (*Defensoría del Pueblo*), den Obersten Rechnungshof (*Contralor General del Estado*), die Mitglieder des *Consejo Nacional Electoral* und des Obersten Wahlgerichts (*Tribunal Contencioso Electoral*) zu bestimmen, sowie Funktionäre der Judikative (den *Defensor Público General*, den Generalstaatsanwalt und Mitglieder des *Consejo de la Judicatura*) einzusetzen (vgl. Trujillo 2009: 33ff). Patricio Benalcázar, derzeitiger *Defensor del Pueblo* (Ombudsmann), sieht einen großen demokratischen Fortschritt im neuen System, da, so sein Argument, die Legislative, die davor mit der Ernennung der oben aufgelisteten Posten betraut war, stark klientelistisch agiert hatte (vgl. Interview Benalcázar, 2009). Abb. 3. soll die neue Struktur des politischen Systems in Ecuador graphisch verdeutlichen.

Abb. 3. Politische Struktur Ecuador



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf López 2009: 58.

2.1.1. Die Regierungen Ecuadors seit 1996

Die andauernde Erneuerung von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen auf der politischen Ebene Ecuadors verhindert es politische Ansätze zu erkennen und so die Veränderungen unter Rafael Correa in einem geschichtlichen Rückblick zu verstehen. Die Schwierigkeiten, welche die Regierungen vor Correa veranlassten, jeweils deutlich vor Ende ihrer Amtszeit das Präsidentenamt abzugeben, führten dazu, dass der Aufbau von Institutionen nur besonders langsam und ineffizient voranschritt (Rivera 2007: 13). Bei einer Analyse von Kooperationsmustern in der ecuadorianischen Politik unterscheidet Mejía Acosta (2009: xvff) in der Periode seit dem Ende der Militärdiktatur bis zum Scheitern der letzten Regierung vor Rafael Correa zwei Perioden, in denen sich die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative unterschiedlich äußert. In der ersten Periode, die zwischen der Transformation zur Demokratie im Jahre 1979 und dem Jahr 1998 liegt, sind informelle Abkommen mit der Legislative essentiell, um die mangelnde legislative Unterstützung des Präsidenten zu kompensieren. Die zweite Periode endet mit der Präsidentenwahl von 2006. Hier lässt sich eine deutliche Schwächung der Legislative bemerken, um so den Einfluss des Präsidenten zu stärken. Die Abkommen, welche in der ersten Periode jedoch zur Machtaufteilung mit der Legislative abgeschlossen wurden, konnten danach als Instrumente zur politischen Erpressung verwendet werden.

Der Militärdiktatur folgten vier reguläre Legislaturperioden, bis es 1997 zum ersten Sturz eines gewählten Präsidenten kam. Klientelismus war auf allen Ebenen des politischen Systems ersichtlich. Abdalá Bucaram, welcher sich während seines Wahlkampfes für die mehrheitlich arme Bevölkerung einsetzte, änderte seinen Kurs, als er in seinem Amt bestätigt wurde, und begann liberale Wirtschaftsreformen zu implementieren. Nach seinem ersten Jahr als Präsident musste er jedoch korruptionsbedingt sein Amt niederlegen. Eine Übergangsregierung arbeitete eine neue Verfassung aus, bevor sich Jamil Mahuad als neues Staatsoberhaupt durchsetzen konnte, der allerdings an einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise scheiterte. Die Gründe für diese lagen in einer Reihe von aufeinanderfolgenden Ereignissen. Neben den hohen Kosten eines kurzen Grenzkrieges mit Peru im Jahr 1995, wurde die Haushaltsbilanz mit einem Einbruch der Landwirtschaftsexporte durch Überschwemmungen auf Grund der Klimakatastrophe „El Niño“ (1997) und dem

Verfall des Ölpreises 1998 weiter stark belastet. In Zusammenhang mit den Auswirkungen der großen Finanzkrisen zwischen 1995 und 1999 (Mexiko, Südostasien, Russland und Brasilien) kam es zu einer großen Verschuldungs-, Währungs- und Bankenkrise, welche Mahuad durch Sparpakete und die Übernahme des US-Dollars als neue Landeswährung zu bekämpfen suchte. In einer Allianz mit der indigenen Bewegung stürzte das Militär Mahuad, und der Vizepräsident Gustavo Noboa übernahm die Regierung. Im Jahr 2002 folgte Lucio Gutiérrez, der den Wahlkampf mit seinem links-nationalistischen Bündnis und seiner Einstellung gegen die vorherrschende liberale Wirtschaftspolitik für sich entscheiden konnte. Nach seiner Angelobung änderte jedoch auch er seinen Kurs und führte die Politik seiner Vorläufer fort. Die Bildung von opportunistischen Bündnissen, unter anderem mit dem vorbelasteten Ex-Präsidenten Bucaram, sorgte schließlich für ein frühzeitiges Ende seines Präsidenten-Daseins (vgl. Wolff 2008).

Nachdem Gutiérrez als dritter gewählter Präsident seit 1996 aus seinem Amt vertrieben wurde, gewann 2006 mit Rafael Correa nicht überraschend ein Parteiloser Außenseiter die Wahl, der einen konfrontativen Kurs einschlug. Er propagierte das Ende „einer langen und traurigen neoliberalen Nacht“ und trat für einen „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ ein¹¹. Unter Interimspräsident Alfredo Palacio hatte er schon als Wirtschaftsminister fungiert und 2005 seine Bewegung *Alianza País (AP)* gegründet, die einen Wählerkreis anzog, der sich aus der indigenen Bevölkerung, AnhängerInnen sozialer Organisationen und WählerInnen aus armen Bevölkerungsschichten zusammensetzte. Eine weitere Wählergruppe bestand aus Globalisierungs- und SystemkritikerInnen mit akademischen Hintergründen. Auf Correas Agenda stand der Entwurf eines „Plan Ecuadors“, welcher als Gegenkonzept zu dem von den USA entworfenen Plan Colombia für größere Sicherheit bei der ecuadorianischen Bevölkerung und den kolumbianischen Flüchtlingen in der Grenzregion zu Kolumbien sorgen sollte, sowie die Erneuerung der politischen Verfassung, die einen Bruch mit dem aktuellen politischen System darstellen würde¹².

In einer Stichwahl am 26. November 2006 wurde Rafael Correa mit 57% zum siebten Präsidenten Ecuadors seit 1996 ernannt. Den Sieg konnte Correa unter anderem auch seiner von Misstrauen geprägten Einstellung gegenüber den Parteien verdanken. Laut einem Bericht des *Latinobarómetros* von 2006, vertrauten lediglich 11% der

¹¹ Siehe 2.1.2. „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“.

¹² Siehe Punkt 3.1. Normativ-rechtlicher Rahmen.

ecuadorianischen Bevölkerung darauf, dass demokratisch gewählte Staatsoberhäupter in ihrem Interesse handeln würden (vgl. Minkner-Bünjer 2007: 2f).

2.1.2. „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“

Ein kurzer Exkurs zum sogenannten „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ ist an dieser Stelle deshalb angebracht, da die ideologischen Unterschiede der Andenregion eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ländern, vorrangig eine kohärente Außenpolitik, blockiert und insofern einen koordinierten Umgang mit den regionalen Folgen des internen Konfliktes in Kolumbien belastet.

Der Begriff des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ geht auf den Soziologen und Ökonomen Heinz Dietrich zurück, der diesen Begriff 1996 ins Leben gerufen hat. In der Realität existiert kein konkretes Modell, welches als repräsentativ für einen „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ angesehen werden kann, da Bedingungen, Erfahrungen und Vorstellungen bezüglich eines solchen „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ sehr vielfältig sind. Die Idee basiert unter anderem auf dem Konzept eines „gemeinsamen Amerikas“ (vgl. Steinitz 2007: 48). Ein Großteil der aktuell amtierenden lateinamerikanischen PräsidentInnen verdankt ihren Sieg einer Rhetorik, die sich stark gegen eine liberale Wirtschaftspolitik wendet (siehe dazu Correas Wahlslogan „Wir beenden die lange Nacht des Neoliberalismus!“, vgl. Minkner-Bünjer 2007) und von Nationalismus und Antiimperialismus geprägt ist (vgl. Regalado 2009: 23ff).

Die aktuellen linksorientierten lateinamerikanischen Regierungen verdanken ihre Position der Interaktion von drei Elementen. Erstens und zweitens, sind sie Resultat der stetigen sozialen Kämpfe und einem allgemein erhöhten Engagement für die Einhaltung der Menschenrechte, das nicht zuletzt auf die von Militärdiktaturen geprägte Vergangenheit eines Großteils der lateinamerikanischen Staaten zurückzuführen ist. Drittens verhalf ihnen die Zunahme an sozialen Bewegungen, welche sich zu organisieren begannen und sich gegen die „neoliberale“ Politik wandten, zu mehr Macht (vgl. Regalado 2009: 32ff).

Zwei fundamentale Charakteristika des sowjetischen Sozialismus der Transformationsstaaten prägen auch den Sozialismus des 21. Jahrhunderts. So wird noch immer eine Vergesellschaftung des Eigentums angestrebt und es bleibt der

Wunsch, die Macht in die Hände der Unterschicht zu transferieren. Die Einführung einer direkten Demokratie und die Vielfältigkeit seiner Konzepte sind dagegen neue Aspekte (vgl. Fonseca 2009: 118). Zusätzlich wird nicht mehr von einer einzigen führenden Partei ausgegangen (vgl. Steinitz 2007: 48). Während die Nachbarländer des Konfliktgeprägten Kolumbiens zu unterschiedlichen Zeitpunkten sich dem von Hugo Chávez propagierten Sozialismus des 21. Jahrhunderts zumindest rhetorisch anschlossen, verfolgt Álvaro Uribe, derzeitiger Präsident Kolumbiens, weiterhin eine liberale Sicherheitspolitik. Rafael Correa, aktueller Präsident Ecuadors, bedient sich gerne und häufig des Schlagwortes des „Sozialismus des 21. Jahrhundert“. Ein konkretes Konzept des ecuadorianischen Sozialismus des 21. Jahrhunderts ist allerdings noch nicht ausgereift.

2.1.3. Die Verfassungsänderung 2008

Per präsidientiellem Dekret forderte das *Tribunal Supremo Electoral* (Oberste Wahlgericht) das Volk zu einer Volksbefragung auf, welches über die Einrichtung einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Asamblea Constituyente*) abstimmen sollte, die eine neue Verfassung ausarbeiten solle und damit die politische Struktur des Staates verändern würde. Die Einberufung der Volksbefragung führte zu internen Konflikten zwischen dem neu gewählten Präsidenten und der oppositionellen Parlamentsmehrheit (vgl. Minkner-Bünjer 2007: 3 und siehe Abb. 4. Chronologie des Konfliktes zur Einberufung der Volksbefragung), die zunächst auf Druck der Bevölkerung einer Volksbefragung zur Einrichtung einer Verfassungsgebenden Versammlung zustimmte, gleichzeitig jedoch eine Klausel einfügen wollte, die verhindere, dass der Kongress durch die Verfassungsgebende Versammlung aufgelöst werden kann. Nachdem das *Tribunal Supremo Electoral* diesen Wunsch ignorierte und zu Wahlen aufrief, enthob der Kongress den Präsidenten des *Tribunal Supremo Electoral* seines Amtes. Das *Tribunal Supremo Electoral* entzog daraufhin 57 Abgeordneten der Opposition das Mandat, die durch AnhängerInnen Correas ersetzt wurden, sodass Correa eine Mehrheit im Kongress erreichte.

Abb. 4. Chronologie des Konfliktes zur Einberufung der Volksbefragung

Januar 2007

- 10. Januar – Die oppositionelle Parlamentsmehrheit beschließt als eine der ersten Amtshandlungen, dass Mitglieder des Obersten Wahlgerichts durch Gegner Correas ersetzt werden, um dadurch die Einberufung der Volksbefragung bzw. der Verfassungsgebenden Versammlung zu verhindern.
- 15. Januar – Correa tritt sein Amt an und beruft per Dekret eine Volksbefragung für den 18. März ein, die über die Wahl zu einer Verfassungsgebenden Versammlung entscheiden soll.

Februar 2007

- 13. Februar – Auf Druck der Bevölkerung stimmt der Kongress der Einberufung der Volksbefragung und der Verfassungsgebenden Versammlung zu, ändert aber die Regeln der Wahl für die 130 Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung: Er erleichtert die Teilnahme der Parteien und fügt eine Klausel ein, die eine Auflösung des Kongresses durch die Verfassungsgebende Versammlung verbietet. Als Datum der Volksbefragung fordert er den 15. April. Das Oberste Wahlgericht akzeptiert ausschließlich die Verschiebung des Wahltages auf den 15. April.

März 2007

- 1. März – Das Wahlgericht ruft 9,2 Millionen Ecuadorianer zur Teilnahme an der Volksbefragung auf.
- 6. März – Der Kongress enthebt den Präsidenten des Obersten Wahlgerichts, Jorge Acosta, seines Amtes, da er die Volksbefragung ohne Zustimmung des Parlaments einberufen hatte.
- 7. März – Als Antwort darauf entzieht das Oberste Wahlgericht 57 Abgeordneten der Opposition ihr Mandat wegen Blockade der Einberufung der Volksbefragung und Verfassungsgebenden Versammlung.
- 20. März – Correa erreicht eine Mehrheit im Kongress, da die 57 nachgerückten Abgeordneten den Regierungsplan unterstützen.
- 28. März – Das Oberste Wahlgericht bestätigt die Entscheidung der Mandatsenthebung der Abgeordneten, nachdem diese von lokalen Gerichten als rechtswidrig erklärt worden war.

April 2007

- 15. April – Die Ecuadorianer sprechen sich in der Volksbefragung mit 81,7% für eine Verfassungsgebende Versammlung aus. Die Frage lautete: Soll eine Verfassungsgebende Versammlung mit allen Vollmachten gemäß des Wahlstatuts einberufen werden, um den institutionellen Rahmen des Staates zu verändern und eine neue Verfassung auszuarbeiten?
-

Quelle: Minkner-Bünjer 2007: 3

So konnte am 15. April 2007 schließlich über die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung abgestimmt werden:

„Apruebe Usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el estatuto electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?“ („Soll eine Verfassungsgebende Versammlung mit allen Vollmachten gemäß des Wahlstatuts einberufen werden, um den institutionellen Rahmen des Staates zu verändern und eine neue Verfassung auszuarbeiten?“) 81.72% der WählerInnen stimmten dieser Frage zu,

sodass das *Tribunal Supremo Electoral* am 30. September 2007 zu Wahlen aufrief, um die RepräsentantInnen für die *Asamblea Constituyente* zu wählen. Die 130 Mitglieder der Asamblea setzten sich aus 100 RepräsentantInnen aus den Provinzen, 24 nationalen RepräsentantInnen und aus sechs EcuadorianerInnen, welche die im Ausland lebende Bevölkerung repräsentierten, zusammen (vgl. Benalcázar 2009c: 14f). Die Regierung Correa war dabei sehr bemüht, dass die Entstehung der neuen Verfassung als legitim angesehen wird. Correa rief Wahlbeobachter ins Land, führte eine Quote an weiblichen Repräsentantinnen ein und erweiterte das Wahlrecht auf die vielen im Ausland lebenden EcuadorianerInnen. Die Exekutive wurde allerdings später kritisiert, sich ständig in das Geschehen der *Asamblea Constituyente* einzumischen, sodass der Präsident der Versammlung, Alberto Acosta, kündigte.

Die Wahl am 30. September 2007 verschaffte der Bewegung *Movimiento País*, zu welcher auch Correas Partei gehört, 80 Plätze in der von 130 Mitgliedern besetzten Verfassungsgebenden Versammlung. Da für die Verabschiedung der Artikel eine einfache Mehrheit von 66% reichte, war die Durchsetzung Correas Ideen sichergestellt (vgl. Murphy 2009: 15ff).

Die *Asamblea Constituyente* bildete zehn Arbeitstische zu je 13 Personen, welche für die Ausarbeitung der Verfassung zuständig waren. Zusätzlich wurden über 60 000 Personen und 1500 soziale Organisationen und Institutionen aus dem öffentlichen sowie auch aus dem privaten Sektor empfangen und Videokonferenzen mit den im Ausland lebenden Ecuadorianern und Ecuadorianerinnen geführt. Von den Verfassungstischen (*Mesas*) in Abb. 5., beschäftigten sich Mesa 1 (Fundamentale Rechte und verfassungsgeschützte Garantien), Mesa 2 (Organisation, bürgerliche und soziale Partizipation und Repräsentationssysteme), Mesa 6 (Arbeit, Produktion und Soziale Integration) und Mesa 9 (Souveränität, Internationale Beziehungen und Lateinamerikanische Integration) mit dem Thema Migration (vgl. Benalcázar 2009c: 16ff).

Nachdem am 28. September 2008 die neue Verfassung mit 64% der Stimmen vom Volk angenommen wurde, wurden am 24. April 2009 auf Basis der neuen Verfassung Neuwahlen abgehalten, die sowohl den Präsidenten, als auch die Legislative betrafen. Correa konnte sich hier mit 51% in der ersten Runde gegen seine beiden Gegner Gutiérrez und Noboa durchsetzen, gegen die er schon bei den Wahlen 2006

Abb. 5. Mesas Constituyentes (Arbeitstische der Verfassungsgebenden Versammlung)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales (Grundrechte und Verfassungsgarantien) 2. Organización, Participación Social y Ciudadana, y Sistemas de Representación (Struktur, soziale und bürgerliche Partizipation und Repräsentationssysteme) 3. Estructura e instituciones del Estado (Politische Struktur und Staatsinstitutionen) 4. Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencia (Landmanagement) 5. Recursos Naturales y Biodiversidad (Natürliche Ressourcen und Biodiversität) 6. Trabajo, Producción e Inclusión Social (Arbeit, Produktion und Soziale Integration) 7. Régimen de Desarrollo (Entwicklungsschema) 8. Justicia y Lucha Contra la Corrupción (Justiz und Korruptionsbekämpfung) 9. Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana (Souverenität, Internationale Beziehungen und Lateinamerikanische Integration) 10. Legislación y Fiscalización (Gesetzgebung und Kontrolle) |
|---|

Quelle: Benalcázar 2009c: 17

angetreten war. Eine klare Verschiebung der Machtverhältnisse ist durch die neue Verfassung gegeben. So wird die Exekutive deutlich zu Lasten der Legislative gestärkt. Die Amtszeit des Präsidenten wurde von einer vierjährigen Legislaturperiode auf eine zweite vierjährige Periode verlängert, wodurch es Correa ermöglicht wird bis zu zehn Jahre zu regieren. Zusätzlich wird der Exekutive eine größere Kontrolle über die Wirtschaft eingeräumt und das Recht, die *Asamblea Nacional* (Legislative) während der ersten drei Jahre jeder Legislaturperiode abzusetzen (vgl. Murphy 2009: 17f).

Durch die neue Verfassung haben sich die Einrichtungen der Zivilgesellschaft deutlich vermehrt und die Zivilgesellschaft wird zu einem wichtigen Akteur, welcher die Politik des Landes mitbestimmt (vgl. Trujillo 2009: 21). Das Entstehen der Zivilgesellschaft als solch ein starker Teilnehmer an politischen Prozessen ist eine Innovation in der ecuadorianischen und lateinamerikanischen Demokratie (Benalcázar 2009a: 144f).

Die größten Erneuerungen der ecuadorianischen politischen Verfassung von 2008 sind zusammengefasst die Installierung einer „Vierten Gewalt“, der *Función de Transparencia y Control Social*, die Aufnahme der Rechte der Natur in Verfassungsrang, die Proklamierung einer sozialen und solidarischen Wirtschaftspolitik, wobei gleichzeitig dem Staat eine wichtigere Position in der Wirtschaftspolitik übergeben wurde und die allgemeine Ausweitung der Kompetenzen der Exekutive (vgl. Langer 2008: 3f).

2.2. Sozio-ökonomischer und geographischer Hintergrund Ecuador

Ecuador ist mit seinen 14 Millionen Einwohnern eines der kleinsten Länder Lateinamerikas. Es grenzt im Norden an Kolumbien, im Süden an Peru und im Westen an den pazifischen Ozean. Der Großteil der ecuadorianischen Bevölkerung sind Mestizen, eine Ethnie, die aus einer Mischung von spanischen und indigenen Vorfahren entstanden ist (77.4%). 10.8% sind kaukasischer Abstammung, 6.8% indigener Herkunft und 4.9% AfroamerikanerInnen. Obwohl der Anteil der indigenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung relativ klein ist, ist dennoch ein starkes indigenes Traditionsbewusstsein innerhalb der ganzen Bevölkerung vorhanden (vgl. Murphy 2009: 9).

Ecuadors Wirtschaft ist stark von Rohmaterialien abhängig. Als OPEC-Mitglied verfügt Ecuador über große Ölvorkommen, die mehr als die Hälfte seiner Exporteinnahmen ausmachen. Im Bestreben, die nationale Industrie vor dem Eingriff ausländischer Firmen zu schützen, erhöhte Präsident Correa die Steuern auf zusätzliche Erträge (*windfall profits tax*) für ausländische Ölfirmen von 50% auf 99%. Die zwei größten Probleme, mit denen sich Ecuador konfrontiert sieht, sind seine hohe Armutsrate und seine ungleiche Einkommensverteilung. Auf Grund wirtschaftlicher Probleme in den 1990er Jahren und der Banken- und Wirtschaftskrise im Jahr 1999/2000, stieg die Armutsrate in diesen Jahren auf 45%. Die wirtschaftliche Stabilisierung seit 2004 hat die Armutsrate wieder auf ca. 25% gesenkt. Die Einkommensverteilung ist eine der ungleichsten weltweit. Mit einem Gini-Koeffizienten¹³ von 54.4 war es Correa mit der Aufgreifung dieses Themas möglich, auf populistische Weise Wahlstimmen zu sammeln (vgl. Murphy 2009: 10f). Ecuador ist Mitglied der Andengemeinschaft (CAN – *Comunidad Andina*), einem wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluss aus vier Staaten (neben Ecuador sind auch Bolivien, Kolumbien und Peru Teil der Union), der die Integration der vier Staaten zum Ziel hat. Die Andengemeinschaft ist 1996 aus dem 1969 gegründeten Andenpakt hervorgegangen, der mit vielen wirtschaftlich und politisch bedingten

¹³ Der Gini-Koeffizient misst in welchem Ausmaß die Einkommensverteilung eines Landes von einer komplett gleichmäßigen Verteilung abweicht, wobei 0 eine vollkommen gleichmäßige Verteilung bedeuten würde und 100, wenn das gesamte Einkommen nur einer Person gehören würde (vgl. UNDP 2010).

Schwierigkeiten zu kämpfen hatte (zum Beispiel mit der Schuldenkrise der 1980er Jahre oder dem Grenzkonflikt zwischen Peru und Ecuador) (vgl. Effner 2003: 105f).

Das Grenzgebiet zwischen Ecuador und Kolumbien und die an die Grenze anschließenden „Departamentos“ (Nariño und Putomayo) in Kolumbien bzw. „Provincias“ (Esmeraldas, Carchi und Sucumbíos) in Ecuador zeigen die höchsten Armutsraten beider Länder auf. Diese werden durch geringe Investition in Infrastruktur und die niedrige Gewährleistung an Basisleistungen wie Gesundheit, Bildung und Energie erhöht und sind gleichzeitig Resultat dieser. Die sozio-ökonomische und politische Situation des Landes sollte in Anbetracht folgender Faktoren analysiert werden, da diese die sozio-ökonomische und politische Lage maßgebend prägen:

- a.) Die Makrointeressen, welche der Region gelten, müssen miteinbezogen werden.
- b.) Die internen Dynamiken des kolumbianischen Konflikts wirken sich auch auf die Nachbarstaaten, vorrangig Ecuador, aus.
- c.) Es sind die ecuadorianischen Policies im Bezug auf die Grenzregion zu beachten.

Zu ersterem ist zu sagen, dass das besondere Interesse der USA an dieser Region nicht zuletzt auch als Interesse an den natürlichen Ressourcen der Region zu werten ist. Die in Folge beschriebenen *Plan Colombia*, *Plan Patriota* und *Plan Victoria*, sowie die erst kürzlich beschlossene *Iniciativa Regional Andina*, sollen Einblick in die US-amerikanische Involvierung geben, welche durch die Investitionen in Höhe mehrerer Milliarden US-Dollar, sowie der Existenz von Militärbasen auf und um Kolumbien deutlich werden.

Wie wichtig der Coca-Anbau in Kolumbien auch für die ecuadorianischen Bauern ist, wird daran deutlich, dass es für diese viel rentabler ist hinter der Grenze als „Raspachines“, also Erntehelfer auf Cocafeldern zu arbeiten, als auf den Feldern Ecuadors zu bleiben (vgl. Rovayo/ Colem 2007: 13).

In einigen Orten und Städten der nördlichen Grenzregion Ecuadors haben Waren, welche zur Deckung der Grundbedürfnisse gebraucht werden, wie zum Beispiel Lebensmittel, Kleidung und Medikamente, einen ungewöhnlich großen Absatzmarkt

gefunden. In Anbetracht der lokalen Kaufkraft von Städten wie Lago Agrio, San Lorenzo oder Cascales, ist es unwahrscheinlich, dass am lokalen Markt so eine große Nachfrage entstehen kann. Hier liegt es nahe von einer „Konfliktwirtschaft“ zu sprechen und die erhöhte Nachfrage auf die Präsenz irregulärer Gruppen zurückzuführen. Die Auswirkungen des Konflikts, sowie die von Ecuador formulierten Policies werden in den nächsten Kapiteln noch genauer beschrieben. (vgl. Rovayo/ Colem 2007: 13ff).

2.3. Die Situation in Kolumbien und ihre Auswirkung auf Ecuador

Ecuador und Kolumbien verbinden viele historische Prozesse. Ein Großteil der in Ecuador lebenden kolumbianischen Bevölkerung, die seit Anfang des 20. Jahrhunderts nach Ecuador gekommen ist, tat dies auf Grund der ökonomischen Situation Ecuadors. Der Kautschuk- und Holzabbau in den nördlichen Provinzen Esmeraldas und Carchi stellte eine attraktive Aktivität für die kolumbianischen Familien dar. In den 1960er und 1970er Jahren führten die Agrarreform und die Erdölförderung zu einem neuerlichen Zuwachs an kolumbianischen Arbeitskräften, vor allem in den nördlichen Amazonasgebieten.

Während damals wirtschaftliche und kulturelle Interessen im Vordergrund standen, sind die aktuellen Grenzüberschreitungen von gewaltgeprägter Natur (vgl. Rivera 2007: 11f). Die beiden heute noch operierenden Guerilla-Bewegungen FARC-EP (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*, zu Deutsch „Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee“) und ELN (*Ejército de Liberación Nacional*, zu deutsch „Nationale Befreiungsarmee“) wurden 1960 auf Grund eines Bürgerkrieges (in die Geschichte als „Violencia“ eingegangen) zwischen den beiden abwechselnd dominierenden Großparteien gegründet. Sie richten sich ideologisch gegen das kapitalistische System und versuchen einen gesellschaftlichen Wandel durch den bewaffneten Kampf gegen die Organismen des Staates zu erwirken. Derzeit bestehen die FARC aus ca. 16.000 bis 20.000 Kämpfern und die ELN aus 4.000 bis 6.000 Guerilleros. Ihre Taktiken beinhalten vor allem Entführungen. Als Antwort auf die Guerilla-Bewegungen entstanden sogenannte „Paramilitärs“. Paramilitärs sind illegale, bewaffnete Gruppierungen, welche die

Interessen der Großgrundbesitzer und landwirtschaftlichen Großunternehmer verteidigen, die als primäre Opfer von Erpressung und Entführung der Guerilla gelten. 1997 gründeten diese schon seit den 1960er Jahren existierenden rechts-gerichteten Gruppierungen die AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*), welche in ihrer Blütezeit aus 30.000 Mitgliedern bestand. Sechs Jahre nach ihrer Gründung verkündete die AUC ihre Demobilisierung, wobei jedoch von Menschenrechtsorganisationen wiederholt von paramilitärischer Gewalt berichtet wurde (Dube/ Naidu 2010: 6). Während die paramilitärischen Organisationen zu Zeiten auch mit finanzieller Unterstützung durch die großen wirtschaftlichen Gremien des Landes rechnen konnten, distanziert sich die kolumbianische Regierung von diesen seit 1989 offiziell. Alle drei bewaffneten irregulären Gruppierungen beteiligten sich mit der Zeit immer mehr am internationalen Drogenhandel, welcher deren Aktionen seit Mitte der 1980er Jahre stark beeinflusst. Eine direkte Folge dieser Veränderungen ist ein erhöhtes Gewaltvolumen, das von diesen Gruppen ausging und zunehmend die Zivilgesellschaft traf. So endet der Kampf um Territorium zwischen den drei Gruppen oftmals mit der Vertreibung oder sogar Auslöschung der ansässigen Bevölkerung. Mit dem *Plan Colombia*¹⁴ weitete sich die Umsiedlung der kolumbianischen Bevölkerung über die Staatsgrenzen aus, und das Militär begann die irregulären Gruppen in die südlichen Provinzen zurückzudrängen (vgl. Benalcázar 2004a: 26ff).

Der Konflikt in Kolumbien äußerte sich in verschiedenen Phasen, wobei die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen bis 1999 relativ gering blieb. Zwischen 2000 und 2003 spitzte sich der Konflikt auf Grund des Abbruchs der Verhandlungen zwischen den links-orientierten Guerilla-Gruppen und der Regierung und dem Beginn der militärischen Operationen des *Plan Colombia* zu. Seit 2004 ist eine weitere Verschärfung des Konflikts zu bemerken und eine Erstarkung der bewaffneten Gruppierungen in den Grenzregionen zu erkennen. Unter diesen befinden sich drei Fronten der FARC, eine Front der ELN und eine paramilitärische Front, namens „Águilas Negras“, welche sich aus den AUC gebildet hat. Dazu kommt die Präsenz des kolumbianischen Militärs und verschiedenen Drogenbanden (vgl. Rovayo/ Colem 2007: 17).

¹⁴ Siehe Punkt 2.3.1. Der Plan Colombia.

Kolumbien ist heute durch Gewalt, Armut und einen Mangel an Möglichkeiten gekennzeichnet. Die sich einander bedingenden Faktoren, „bewaffneter Konflikt“ und „Drogenhandel“, nehmen ein gewaltiges Gewicht in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft ein. Dabei sind die großen Kräfte und makroökonomischen Interessen an die Dynamiken des bewaffneten Konfliktes gebunden (vgl. Rivera 2007: 8).

Der Konflikt in Kolumbien ist somit nicht nur Produkt der Interessen und Aktionen des kolumbianischen Staates und der irregulären Gruppierungen, sondern ist auch von wirtschaftlichen, politischen und militärischen Beziehungen abhängig. Der internationale Rahmen, in welchem sich der interne kolumbianische Konflikt entwickelt, ist deshalb ebenso von großer Bedeutung. Dazu zählen der US-amerikanische Anti-Drogenkampf, der „Kreuzzug“ gegen den Terrorismus, die vermehrte Aufstellung nordamerikanischer militärischer Basen auf lateinamerikanischem Territorium und der von den USA ausgeübte Druck auf die lateinamerikanischen Staaten, einer Interamerikanischen Freihandelszone (ALCA) beizutreten. Kolumbien hat es in den letzten vierzig Jahren nicht geschafft, seinen Konflikt alleine zu lösen, und hat seine nationale Souveränität damit langsam zu Gunsten von wirtschaftlichen Hilfgeldern aufgegeben. Unter verschiedenen, der politischen Epoche entsprechenden Feindbildern, wurde der Kampf gegen die kolumbianische Guerilla zunächst als Kampf gegen den Kommunismus ausgefochten, bevor er sich gegen den Drogenhandel und schließlich gegen den Terrorismus richtete (vgl. Benalcázar 2004: 11ff).

2.3.1. Der Plan Colombia

Der *Plan Colombia* wurde 1998 vom kolumbianischen Präsidenten Andrés Pastrana entworfen, um einen Weg zur Beendigung des kolumbianischen Konflikts zu finden und Frieden sowie Entwicklung in der Region zu fördern. Neben der Zerstörung von Kokafeldern sah dieser auch die Forcierung der ländlichen Entwicklung in Zusammenarbeit mit den Guerillagruppen vor. Der Plan sollte von der internationalen Gebergemeinschaft co-finanziert werden. Mit der Neuausrichtung der US-Außenpolitik wurde der Plan allerdings Teil eines nationalen Sicherheitskonzepts der USA, wobei die Vernichtung der Kokapflanzen und die Umwandlung der Armeen Lateinamerikas in Polizeieinheiten absolute Priorität genossen. Das geplante

Finanzierungsvolumen von 7.5 Mrd. US-Dollar wurde auf Grund der nur sehr gering ausfallenden Unterstützung von anderen internationalen Geberländern nicht erreicht. Die ausländische Finanzbeteiligung beschränkte sich daher zum größten Teil auf die USA, welche zu 80% in die Militär- und Polizeihilfe floss. Im Jahr 2002 wurde der *Plan Colombia* als *Andean Counterdrug Initiative* in die *Andean Regional Initiative* integriert und unter Álvaro Uribe intensivierte sich der Kampf gegen Guerilla und Drogenanbau (vgl. Quitzsch 2008). Es folgten 2003 der *Plan Patriota* und 2006 der *Plan Victoria*.

Die hegemoniale Stellung, welche die USA in der Andenregion einnimmt, ist auf das Fehlen einer gemeinsamen subregionalen Außenpolitik zurückzuführen. Die wichtigen Themen, welche Lateinamerika betreffen, sind national definiert worden und bilateral behandelt worden, vorzugsweise abgestimmt mit der Agenda der Vereinigten Staaten. So haben die Andenstaaten nicht versucht eine tatsächliche Lösung des Konfliktes in Kolumbien zu finden, sondern sich damit begnügt, durch finanzielle Hilfe aus Nordamerika die negativen Effekte, welche der Konflikt in ihren Ländern produzierte, auszugleichen. Die Lösung des Konflikts ist somit den Interessen und der Geostrategie der USA überlassen. Die Agenda der USA ist, wie schon erwähnt, stark von Sicherheitsaspekten charakterisiert. Ihre Strategie in der Andenregion wird entwicklungstechnisch legitimiert, indem davon ausgegangen wird, in die Politik eines weniger entwickelten Landes eingreifen zu müssen. Dabei wurden jedoch essentielle Themen, wie die Stärkung der Wirtschaft und eine Forcierung der sozialen Entwicklung, sowie die Stärkung staatlicher Institutionen zu Gunsten des Kampfes gegen den Drogenhandel und den Terrorismus vernachlässigt (vgl. Córdova 2004: 147ff). Der Anti-Drogenkampf der USA begann mit verschiedenen Verträgen, welche sie mit den Produzentenländern abschlossen, in denen den USA ein Recht zugesprochen wurde, in nationale Angelegenheiten eingreifen zu können und somit neben der Schulung und Ausstattung der Polizei auch rechtliche Reformen durchführen konnten (vgl. Benalcázar 2004: 33).

Während einerseits argumentiert wird, dass eine relative Stabilisierung der nationalen Lage erst durch den *Plan Colombia*, sowie die ihm nachfolgenden Pläne ermöglicht wurde, nicht zuletzt auf Grund der Vernichtung des Kokaanbaus als Haupteinnahmequelle der illegalen, bewaffneten Gruppierungen, kritisieren andere den rein militärischen Ansatz (vgl. Quitzsch 2008). Mit dem *Plan Colombia* wurde viel Geld zur Bekämpfung des Konfliktes bereitgestellt, sodass die politischen,

sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen vom Militärssektor bestimmt wurden. Ausräucherungen, Waffenzuwachs, und auch wirtschaftliche, politische und rechtliche Reformen, welche viele verfassungsrechtliche Garantien missachteten waren die Folge. Die Zivilgesellschaft wurde fast komplett vom politischen Geschehen ausgeschlossen (vgl. Benalcázar 2004: 28). Es machten sich somit mehrere negative Nebeneffekte des Plan Colombia und seiner Nachfolgepläne erkenntlich, die unter anderem gesundheitsschädlicher Natur waren. Die Besprühungen der Kokafelder führten zusätzlich zu Nahrungssicherungsproblemen durch eine generelle Bodenverschlechterung und die Vergiftung der Wasserquellen (vgl. Benalcázar 2004: 31).

Eine zunächst entwicklungspolitische Initiative veränderte sich im Nachhinein zu einer Militärstrategie.

2.3.2. Auswirkungen auf Ecuador

Als 2003 Gutiérrez zum Präsidenten gewählt wurde und sich als Verbündeter der USA outete, adaptierte Ecuador schließlich jene Sicherheitspolitik, welche die USA für die Region geplant hatte. Der Interimspräsident Alfredo Palacio distanzierte sich jedoch wieder von der US-amerikanischen Sicherheitspolitik der Region. Bezugnehmend auf eine Petition verschiedener ecuadorianischer Menschenrechtsorganisationen verlangte er von der Regierung Uribe mit den Ausräucherungsmaßnahmen nicht näher als 10 km an die ecuadorianische Grenze zu kommen. Außerdem erhöhte er die Bewachung der Grenze, damit das kolumbianische Militär Ecuadors Souveränität nicht weiterhin missachte (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 23ff).

Der kolumbianische Konflikt hat in erster Linie zwischen den Regierungen der beiden Länder zu Problemen geführt. So wird das Bombardement durch die kolumbianische Armee auf ecuadorianischem Staatsgebiet, welches am 1. März 2008 stattgefunden hat und einem Lager der FARC gegolten hat, deutlich von der ecuadorianischen Regierung kritisiert und als Eingriff in die Souveränität des Landes verstanden (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 6). In dem Luftangriff auf das in einer abgelegenen nordöstlichen Region Ecuadors befindliche Lager wurde der Führer Raúl Reyes mit 24 anderen Menschen getötet. In Kolumbien wurde der Angriff als Demonstration der

Professionalität des kolumbianischen Militärs gefeiert und als Erfolg von Präsident Álvaro Uribes Strategie gesehen (vgl. Marcella 2008: v). Diese unterschiedliche Auffassung der Geschehnisse führte zu einer großen diplomatischen Krise. Vermehrte Luftraumverletzungen durch das kolumbianische Militär veranlassten die ecuadorianische Regierung dazu ihr Luftabwehrsystem zu aktivieren. Am 28. März 2008 klagte Ecuador Kolumbien beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag an und forderte Kompensationen für die Schäden, welche durch die Besprühung der Cocafelder mit Glyphosat entstanden sind. Ein Kompromiss wurde gefunden, indem Uribe anordnete, die Kokavernichtung manuell weiterzuführen (vgl. Marcella 2008: 14ff). Ecuador hat mit den USA ein Abkommen abgeschlossen, durch welches ihm für seine Produkte Handelspräferenzen gewährt wurden, sodass vom Kokaanbau abgesehen wird (vgl. Marcella 2008: 26).

Die Besprühung der kolumbianischen Kokafelder hat allerdings nicht nur für Umsiedlungen auf kolumbianischer Seite gesorgt, sondern auch einen großen Teil der ecuadorianischen Bevölkerung, deren Wohnsitz sich an der nördlichen Grenze Ecuadors befand, vertrieben (vgl. Maldonado Aguirre 2005: 45f).

Einen weiteren Effekt des kolumbianischen Konflikts stellen die seit dem Jahr 2000 kontinuierlich steigenden Flüchtlingszahlen dar. Aus institutioneller Sicht führte die wachsende Flüchtlingspopulation in Ecuador zur Errichtung eines eigenen Büros des UNHCR, welcher bis dahin nur durch die katholische Kirche vertreten war¹⁵ und einer Aufstockung der Funktionäre des Außenministeriums. Zusätzlich entstanden mehrere Organisationen der Zivilgesellschaft, welche sich auf verschiedene Weise mit der Flüchtlingsproblematik auseinandersetzten. Kolumbien rangiert auf Platz eins der Länder mit intern binnenvertriebener Bevölkerung. In den letzten 20 Jahren mussten vier Millionen Menschen ihre Heimatorte verlassen. Alleine 2008 gab es 400.000 Binnenvertriebene in Kolumbien. Auf ökonomischer Ebene lässt sich ein Anwachsen des informellen Sektors erkennen, der durch die Schwierigkeiten, mit welchen AsylwerberInnen und Asylberechtigte am Arbeitsmarkt konfrontiert sind ausgeweitet wird (vgl. Benalcázar 2004: 11 und Poe/ Isacson 2009: 2).

2.3.3. Kolumbianische Flüchtlinge in Ecuador

¹⁵ Siehe 3.2. Akteure

Der kolumbianische Konflikt hat sich wie schon beschrieben in mehreren Aspekten auf Ecuador übertragen. Davon zeugt die wachsende Flüchtlingspopulation auf ecuadorianischem Territorium. Im Anhang befindet sich ein Dokument, welches die geschätzte Anzahl an Flüchtlingen in Ecuador nach ihrem Herkunftsland auflistet. Dabei wird deutlich welche überragende Rolle die Flüchtlinge kolumbianischer Herkunft spielen, und wie die Flüchtlingszahlen über die Jahre gestiegen sind. Tab. 2. spaltet die Flüchtlingsbevölkerung Ecuadors in verschiedene Gruppen, je nach ihrem legalen Status. Dabei wird deutlich, dass die Gruppe der Flüchtlinge, welche nicht als solche oder als AsylwerberInnen bezeichnet wird, die größte darstellt. Zur Erfassung dieser Gruppe gibt es seit 2009 Bemühungen einer umfassenden Registrierung, welche unter Punkt 4.1. genauer beschrieben wird.

Generell bleiben die ärmeren Flüchtlinge im Grenzgebiet, während die anderen auch nach Ibarra und Quito weiterreisen (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 53). So leben 85% der kolumbianischen Flüchtlinge und AsylwerberInnen im nördlichen Grenzgebiet Ecuadors, das trotz seines Überflusses an natürlichen Ressourcen an starker Unterentwicklung leidet. Ecuadors Flüchtlingsproblem ist viel weniger offensichtlich als jenes anderer Staaten, da diese bei ihrer Ankunft nicht in Flüchtlingslagern unterkommen und der Bevölkerung in den nordecuadorianischen Provinzen ethnisch ähnlich sieht (Poe/ Isacson 2009: 2ff).

Tab. 2. Flüchtlingspopulation Ecuador 2008

Refugees (2)	People in Refugee- like Situation (3)	Total of Refugees and People in Refugee- like Situation	Of whom assisted by the UNHCR	Asylum seekers (pending cases) (4)	Total Population of Concern
19.089	82.300	101.398	19.098	33.919	135.317
2 Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. In the absence of Government estimates, UNHCR has estimated the refugee population in 24 industrialized countries based on 10 years of individual refugee recognition. 3 This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained. 4 Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the asylum					

Eine Studie, welche vom UNHCR durchgeführt wurde und Informationen über die Lebensverhältnisse der kolumbianischen ImmigrantInnen und Flüchtlinge sammelte, ist sowohl für diesen, als auch für die Regierung von großer Bedeutung. Policies können basierend auf dieser Studie entworfen werden und eine Schätzung der Anzahl der kolumbianischen Bevölkerung erleichtert werden. Die Studie fand ihren Ausgangspunkt am Gipfel der Vereinten Nationen bezüglich der Millennium Development Goals (MDGs) im Jahr 2000, die dabei im Mittelpunkt dieser stehen. Die Studie selbst ist Teil einer größeren, vergleichenden Studie, welche sich auch mit der Flüchtlingssituation in Sri Lanka und Armenien beschäftigt (vgl. Bilsborrow 2006: 1ff). Für Details zu den Resultaten der Studie ist auf den von Richard E. Bilsborrow und CEPAR¹⁶ verfassten Bericht zu verweisen.

Der Prozess, welcher zur neuen Verfassung führte, zeigt, dass Institutionen das Handeln der Akteure bestimmen, letztere wiederum jedoch auch in der Lage sind bestehende Institutionen zu verändern. Eine Verfassungsgebende Versammlung wurde einberufen (basierend auf einer Volksbefragung bzgl. einer Verfassungsänderung), welche die politische Struktur Ecuadors grundlegend veränderte. Die Exekutive gewann an Bedeutung, während die Legislative an Einflussnahme verlor. Im folgenden Kapitel wird die gestärkte Rolle der Zivilgesellschaft deutlich, die als "vierte Gewalt" im politischen System verankert wurde. Die Veränderungen des politischen Systems haben somit einerseits neue Institutionen hervorgebracht, die sich mit der Asylproblematik auseinandersetzen, und andererseits für eine Machtverschiebung unter den Akteuren gesorgt.

Die Regierungen zwischen 1996 und 2006 schafften es auf Grund ihres kurzen Bestehens nicht, die Flüchtlingsproblematik adäquat wahrzunehmen. Der Fokus dieser Regierungen galt somit angesichts seiner politischen Probleme nicht der

¹⁶ CEPAR (Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social) ist eine NGO, welche demographische und Gesundheitsbezogene Themen untersucht und dazu Policies analysiert und formuliert. Siehe: Bilsborrow, Richard E./ CEPAR (2006): The Living Conditions of Refugees, Asylumseekers and other Colombians in Ecuador. Millenium Development Indicators and Coping Behaviour. Netherlands Indterdisciplinary Demographic Institute, The Hague. Online unter: <http://www.unhcr.org/45adf2d82.pdf> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Asylpolitik, weshalb sich auf diesem Gebiet erst sehr spät ein Eingreifen von staatlicher Seite bemerkbar machte. Mit einem populistischen Kurs, der unter anderem die großen Einkommensunterschiede betonte und eine bessere Zukunft unter dem Schlagwort des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ versprach, gelang es Rafael Correa 2006 die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Dabei wird den Menschenrechten eine große Bedeutung beigemessen. Die Einordnung der *Defensoría del Pueblo*¹⁷ in die *Función de Transparencia y Control Social* zeugt von dieser neuen Gewichtung der Menschenrechte in der ecuadorianischen Politik. Die Asylpolitik ist im Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte allerdings von einer gewissen Ambivalenz geprägt, die sich in der ecuadorianischen Rechtsordnung niederschlägt¹⁸. In Anbetracht der Auswirkungen, welche der interne Konflikt in Kolumbien auf Ecuador hat, sollen daher nun die prinzipiellen Akteure identifiziert werden, die bei der Formulierung der Asylpolitik involviert sind.

III. AKTEURSANALYSE

Für die Analyse des Asylsystems ist es essentiell, den rechtlichen Rahmen, sowie die staatlichen, nicht-staatlichen und internationalen Institutionen und Organisationen einzubeziehen. Das Asylsystem Ecuadors umfasst drei Bereiche, die jedoch unterschiedlich stark gefördert werden. Der erste Bereich betrifft den Zugang zum Asylsystem, welcher als Asylprozess beschrieben wird und gegenwärtig im Fokus der Asylpolitik liegt. Er umfasst sämtliche Prozedere, die zwischen der Registrierung der Asylsuchenden Personen und der offiziellen Anerkennung bzw. Nicht-Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft liegen. Der zweite Bereich betrifft die Versorgung der AsylwerberInnen, der im Fall Ecuadors noch immer alleine vom UNHCR bestimmt und finanziert wird und durch seine Partnerorganisationen ausgezahlt wird¹⁹. Da in Ecuador vergleichsweise kurze Asylverfahren üblich sind (vgl. Rivera 2007), und während der aktuellen Registrierungsprozesse der Regierung („Registro Ampliado“) die Verfahrensdauer auf einen einzigen Tag festgelegt wurde, sind als dritter Bereich die Integrationsmaßnahmen zu analysieren. Die Aufteilung in internationale,

¹⁷ Staatliche Ombudsstelle, die die Einhaltung der Menschenrechte observiert.

¹⁸ Siehe dazu Kapitel 4. Politische Maßnahmen.

¹⁹ Siehe dazu Kapitel 3.2.1. Internationale Organisationen.

staatliche und nicht-staatliche (hier: zivilgesellschaftliche²⁰) Akteure ist auf Grund ihrer unterschiedlichen Machtpositionen zu erklären. Die Einflussmöglichkeiten der internationalen Organisationen basieren vorrangig auf den finanziellen Mitteln, welche diese für den ecuadorianischen Asylbereich zur Verfügung stellen, und dem Vorhandensein internationaler Regelungen. Migrationsbezogene Politiken und ihre Formulierung in rechtliche Instrumente, wie Gesetze, Abkommen, Verordnungen und Dekrete, werden eigentlich als Kompetenzbereich von einzelnen Staaten angesehen. Diese staatliche Souveränität ist jedoch auf Grund der Adaptierung eines international ausgearbeiteten Systems, welches Gesetze und Normen etabliert, begrenzt. Schon seit Anfang des 20. Jahrhunderts hat sich die internationale Gemeinschaft mit dem Thema Flucht auseinanderzusetzen begonnen, wobei sie jedoch erst 1950/51 mit der Erarbeitung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Gründung des UNHCR eine Institutionalisierung mit der Etablierung eines internationalen normativen Systems in die Wege leiten konnte, welches sich um die Lösung des Flüchtlingsproblems kümmern sollte. Ecuador hat mehrere internationale Konventionen unterzeichnet und ratifiziert, in denen „Asyl“ (im unter Punkt 1.3. Begriffserklärung erwähnten Sinn), „Flucht“ und „Menschenrechte“ normiert werden (Balda Larrea 2008: 34). Abb. 6. listet die wichtigsten internationalen Abkommen und ihre Übersetzung in nationales Recht auf.

Die staatliche Einflussnahme auf die Asylpolitik ist auf Grund ihrer gesetzlich geregelten Kompetenzen gewährleistet. Eine aktive Asylpolitik kann in Ecuador allerdings erst seit 2007 mit dem Antritt der Regierung Rafael Correa, bzw. 2008 mit der Entwicklung einer konkreten Asylpolitik²¹ verzeichnet werden.

Die zivilgesellschaftlichen Akteure im ecuadorianischen Asylbereich sind gut vernetzt. Gemeinsam entwickeln sie Gesetzesvorschläge²² und organisieren

²⁰ Für eine Definition der Zivilgesellschaft siehe Kapitel 3.2.3. Zivilgesellschaft und nicht-staatliche Organisationen.

²¹ Siehe dazu Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados (2008): Política del Ecuador en Materia de Refugio. Quito.

²² Siehe z.B. die Initiative zum Entwurf eines Asylgesetzes (Ley Orgánica de Refugio), der in Zusammenarbeit verschiedener NGOs und internationaler Organisationen entwickelt wurde (unter diesen CPR, UNHCR, INREDH, die Fundación Fabián Ponce, SJRM etc.) und vom Abgeordneten Ricardo Ulcuango vor dem Congreso Nacional (der Legislative, heute: Asamblea Nacional) präsentiert wurde, sich jedoch nicht durchsetzen konnte. Siehe hierfür: INREDH/ Fundación Fabián Ponce (2005): La Sociedad Civil y el Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio. Comunicaciones INREDH, Quito.

Veranstaltungen²³. Die neue Verfassung von 2008 institutionalisierte mit der Schaffung der *Función de Transparencia y Control Social* die zivilgesellschaftliche Partizipation an politischen Prozessen, wobei innerhalb dieser der *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*²⁴ für die Förderung der zivilgesellschaftlichen Partizipation verantwortlich ist.

Neben der Beschreibung des normativen Rahmens werden die wesentlichen Akteure vorgestellt. Die partizipierenden Beteiligten innerhalb des Asylprozesses werden dabei auf ihre Prioritäten, Strategien und Interessen untersucht. Das Entstehen einer neuen Policy ist Resultat der Entscheidung einer Regierungsbehörde. Diese kann auf allen Ebenen des politischen Systems stattfinden, so auf Gemeindeebene (*parroquial, municipal*) oder auf Provinz-, Regional- oder nationaler Ebene. Es können neben exekutiven Entscheidungen auch Policies auf Anstoß der Legislative und Judikative formuliert werden. In Ecuador haben zusätzlich die *Función Electoral* und die *Función de Transparencia y Control Social* Einfluss auf die Politikgestaltung. Policies können verschieden stark an den Menschenrechten orientiert sein. Der Grad ihrer Orientierung an den Menschenrechten ist von der ideologischen Richtung der letzten Instanz abhängig, die über die Implementierung einer Policy entscheidet, kann jedoch von vielen anderen Akteuren beeinflusst werden (vgl. Benalcázar 2009b).

3.1. Normativ - Rechtlicher Rahmen

Ecuador hat zahlreiche internationale Rechtsinstrumente unterzeichnet, welche das Asylrecht einerseits direkt betreffen und andererseits Bezug auf die Menschenrechte nehmen und so indirekt für die Asylpolitik von Bedeutung sind. Diese variieren in Bezug auf ihre Reichweite (universell, regional, subregional bzw. bilateral gültig) und ihrem Verbindlichkeitsgrad. Abb. 6. (Asylrechtliche Instrumente in Ecuador) gibt einen Überblick über die internationale Gesetzgebung und ihre Umsetzung in nationales Recht. Alle diese rechtlichen Instrumente basieren auf der Prämisse, jenen

²³ Siehe hierfür Hanekamp et.al., die über das Projekt „Encuentro entre dos Pueblos“ berichtet. Hanekamp, Erika/ Montalvo, Nadesha (2008): Encuentro entre dos pueblos. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), Quito.

²⁴ Artikel 207 bis 210 der Verfassung der Republik Ecuadors bestimmen die Kompetenzen des *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*.

Personen Schutz zu bieten, deren Leben oder Freiheit durch weit verbreitete Gewalt, Verfolgung auf Grund von politischen, ethnischen und religiösen Motiven oder durch politische Gruppierungen bedroht wurde (vgl. GFK). Die Rechtslage der Flüchtlinge beinhaltet dabei sozio-ökonomische Basisrechte, die ein Minimum an Menschenwürde garantieren sollen und ein Recht auf Nichtzurückweisung (Non-Refoulement²⁵).

Abb. 6. Asylrechtliche Instrumente in Ecuador

Instrument	Beschreibung
Verfassung	Beruft sich auf das Recht auf Asyl im Bezug auf die internationalen Abkommen, sowie auf die GFK von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967.
Ley de Extranjería de 1971	Anerkennt die Personenkategorie der Flüchtlinge als „NichtmigrantInnen“ und als eigene Gruppe mit speziellen Rechten
Decreto Ejecutivo 3293 para aplicar las normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967	Erstes Instrument, welches die Flüchtlingsdefinition per präsidientiellem Dekret in die nationale Rechtsordnung aufnahm
Decreto Ejecutivo 3301 para aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo Facultativo	Ist das wichtigste asylrechtliche Instrument Ecuadors. - bestimmt den Ablauf bzgl. der Anerkennung der Flüchtlinge - beinhaltet das Non-Refoulement Prinzip - beinhaltet das Recht, bei Zurückweisung die Entscheidung anzufechten - beinhaltet Rechte und Pflichten anerkannter Flüchtlinge - beinhaltet Ausschluss- und Aberkennungsgründe gemäß der GFK

Quelle: Balda Larrea 2009: 42

Obwohl Ecuador sich mit der Ratifizierung der genannten rechtlichen Instrumente dazu verpflichtet, diese auch einzuhalten, hängt die Umsetzung immer von der jeweiligen Regierung ab. Für kein einziges der verbindlichen Instrumente mit universeller Gültigkeit existieren Mechanismen, welche bei Missachtung durch einen

²⁵ Non-Refoulement ist das Verbot der Abschiebung, wenn einer Person in jenem Land in welches sie abgeschoben wird Verfolgung droht. Siehe dazu, Artikel 3 EMRK.

Staat für Sanktionierung sorgen. Dazu kommt das Fehlen einer internationalen Entität, die für die Einhaltung der juristischen Obligationen der Unterzeichnerstaaten sorgt (vgl. Balda Larrea 2008: 35ff). Das Mandat des UNHCR beschränkt sich nämlich darauf, „für Schutz und Unterstützung aller Flüchtlinge der Welt zu sorgen“ und „dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden“²⁶. Die Anwendung der meisten internationalen rechtlichen Instrumente hängt somit vom Willen der einzelnen Staaten ab. Ausgenommen werden die regional beschränkten Normen, die Subjekt der *Gerichtshoheit der Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)* sowie dem *Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH)* sind, und bei denen Verletzungen der Rechtsbestimmungen denunziert werden können. Dies führt dazu, dass die einzelnen Staaten offiziell genötigt sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Ecuador hat die internationalen Vorgaben durch verschiedene Gesetze, Dekrete, und Ministerielle Vereinbarungen in seine nationale Rechtsordnung implementiert und mehrere Pläne und Programme entworfen (wie zum Beispiel der *Plan Nacional de Derechos Humanos*, der *Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridos* und die Ministeriellen Übereinkommen über den Zugang zu Basisleistungen wie Gesundheit, Bildung und Arbeit). Die neue Verfassung von 2008 inkludiert nun erstmals die Rechte der Flüchtlinge (und MigrantInnen im Allgemeinen) in ihrem Text. Als Verfassung stellt sie die höchste normative Regelung dar. Im Titel VII (*Régimen del Buen Vivir*), Kapitel 1, Sektion 10 schreibt die Verfassung dem Staat vor, die Rechte der Bevölkerung, welche sich in einer Migrationssituation befinden, zu wahren und dementsprechende Policies zu entwerfen. Seine Arbeit, so der Verfassungstext, soll der Staat mit anderen Staaten abstimmen und in Zusammenarbeit mit diesen und der Zivilgesellschaft entwickeln:

„El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.“ (Art. 392, Titel VII, Kapitel 1, Sektion 10 Constitución de la República del Ecuador)

Ungeachtet der Tatsache, dass Ecuador über den umfassendsten normativen Rahmen

²⁶ <http://www.unhcr.at>

im Asylbereich verfügt, wird das Asylsystem dennoch, vor allem aus Sicht von Organisationen innerhalb der Zivilgesellschaft, als zerbrechlich, fragmentiert und veraltet kritisiert. Die Zerbrechlichkeit des Systems wird an ihrem rechtlichen Hauptinstrument, dem *Decreto 3301*, deutlich. Dieses wurde durch ein präsidentielles Dekret erlassen, welches mit sofortiger Wirkung auch wieder abgeschafft werden kann. Die ehemalige *Oficina de Refugiados* hatte bis zu ihrer Umformung in die Dirección General de Refugiados keine legale Basis und ist finanziell komplett abhängig vom UNHCR. Die Vielfalt der isoliert erlassenen normativen Instrumente zeigt, wie zersplittert das Rechtssystem in Hinblick auf jene Rechte ist, welche AsylwerberInnen und Flüchtlinge betreffen (vgl. Balda Larrea 2008: 41ff). Außerdem fehlt es an einer Aktualisierung der Gesetzgebung, die den Asylbereich betrifft, da die vorhandenen Rechtsinstrumente nicht mehr ausreichen, um auf die realen Gegebenheiten einzugehen. Besonders deutlich wird das ebenfalls am *Decreto 3301*, welches aus dem Jahr 1992 stammt. Für den Fall eines Massenandrangs an Flüchtlingen gibt es noch keine Regelungen. Inhaltlich wird die Aufnahme weiterer Fluchtmotive in die nationale Gesetzgebung gefordert, wie zum Beispiel die Verfolgung auf Grund des Geschlechtes oder schwerwiegende Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rechte. Zusätzlich wird eine Umbesetzung der *Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado*²⁷ verlangt, die momentan aus zwei Mitgliedern des *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Integración* (Außenministerium) und einem Mitglied des *Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades* (Innenministerium) besteht. Dieser für die Entscheidung über den Ausgang des Asylverfahrens verantwortlichen Kommission, so die Kritik, fehlt es an Akteuren aus Ministerien welche sich mit sozialen Feldern beschäftigen, Menschenrechtsorganen und NGOs. Weitere Begrenzungen des normativ vergleichsweise so progressiven Asylsystems liegen in seiner Umsetzung:

- Trotz eines Abkommens der Andengemeinschaft wird von kolumbianischen Staatsbürgern bei der Einreise das Vorlegen eines Strafregisterauszugs (siehe *Decreto Ejecutivo Nr. 1471* und *1522*) und der Tarjeta Andina (regional geltendes Dokument der Andenregion) verlangt.
- Die Aushändigung der Ausweise und Entscheidungen, sowie die Einladung zu

²⁷ siehe Kapitel 3.2.2. Staatliche Institutionen.

den Interviews, dauern, sofern nicht in Quito eingebracht, sehr lange.

- Die Anwendung der mit der Declaración de Cartagena unterzeichneten Flüchtlingsdefinition wird oftmals nicht eingehalten.
- Die vom UNHCR erlassenen Richtlinien werden auf Grund ihres unverbindlichen Charakters nur bedingt eingehalten.
- Das Fehlen einer ausführlichen Argumentation, beigelegt an negative Entscheidungen über die Gewährung von Asyl.
- Das Fehlen einer unabhängigen zweiten Instanz.

Ein Mangel an Information über nationale und internationale Normen von Seiten der Flüchtlingsbevölkerung, der Zivilgesellschaft und den ecuadorianischen Behörden führt zu mehreren negativen Konsequenzen. So wird, wie schon erwähnt, ein besonders großer Anteil der Flüchtlingspopulation als solche gar nicht anerkannt. Folglich werden sie von Behörden und Bevölkerung fälschlicherweise als ImmigrantInnen anderer Art identifiziert, wodurch ihre Rechte eingeschränkt werden. Dieses Unkenntnis über asylrechtlich wichtige Belange, sowie Prozessabläufe an den Grenzposten, erschwert den Flüchtlingen die Erfüllung ihrer Rechte und Pflichten (vgl. Benavides 2006: 268ff).

Im Zuge der Erarbeitung der neuen Verfassung unter Rafael Correa wurden diese Mängel aufgegriffen, um auch im Asylbereich Änderungen vorzunehmen. Schon im Jahr 2004 wurde die Notwendigkeit einer Schaffung eines eigenen Asylgesetzes erkannt, welches in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden hätte sollen. Der Abgeordnete Ricardo Uecuanga stellte dem Kongress das Projekt zum Gesetzesentwurf vor, das in Zusammenarbeit mit verschiedenen NGOs, vorrangig mit *INREDH* und der *Fundación Fabian Ponce*, entstanden ist, und welches der *Comisión Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional* vorgelegt wurde. Der Projektentwurf wurde allerdings von der *Comisión* nicht bearbeitet, und das so genannte *Ley Orgánica Sobre Refugio* (Asylgesetz) nie realisiert (vgl. Balda Larrea 2008: 45). Die Verfassungsänderungen, welche schwerwiegende Umbrüche in der Institutionslandschaft Ecuadors bewirkten, haben mit der Schaffung sogenannter Koordinationsministerien (*Ministerios de Coordinación*) für einen besseren interministeriellen Dialog gesorgt (vgl. Cely 2009: 169). Die Institutionalität mit ihren Normen und Regeln muss sich wie eingangs erwähnt, an die Realität anpassen. Dafür müssen feste Handlungsorientierungen aufgebrochen werden und der Zeit angeglichen werden. Schafft sie dies nicht, verliert sie nicht nur an Wirkung, sondern

produziert zum Teil auch kontraproduktive Effekte (vgl. León 2006: 255). Der Bedarf einer Reformierung des *Decreto 3301* ist somit für viele WissenschaftlerInnen von akuter Dringlichkeit.

Ein weiteres Instrument ist der *Plan Ecuador*, der von Präsident Correa als Gegenentwurf zum *Plan Colombia* beschrieben wurde. Er soll ebenfalls, wie der *Plan Colombia*, für Sicherheit in der nördlichen Grenzregion sorgen und die internationale und regionale Zusammenarbeit fördern. Eines seiner größten Anliegen ist die Vorantreibung nachhaltiger Entwicklung. Der *Plan Ecuador* sieht viele vielversprechende Initiativen vor, die unter anderem auch die Situation der Flüchtlinge in der Grenzregion verbessern soll (Poe/ Isacson 2009: 3). So konnte im Juni 2008 die Eröffnung eines weiteren Standortes der *Dirección General de Refugiados*²⁸ mit Unterstützung durch den *Plan Ecuador* rechnen (vgl. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 20.06.2008).

3.2. Akteure

Hier soll eine Aufteilung der prinzipiellen Akteure, die einen Beitrag an der Politikformulierung leisten, vorgenommen werden. Die Policy-Entwicklung findet nämlich auf drei verschiedenen Ebenen statt: der internationalen, der staatlichen und der zivilgesellschaftlichen. Diese drei Ebenen sind nicht separat zu betrachten, sondern interagieren auch miteinander²⁹. Wie bei der Erarbeitung der politischen Verfassung, wird auch das Sekundärrecht auf einer Ebene der Diskussion konzipiert, an der die Akteure, die in einer der drei Ebenen situiert sind, teilnehmen und ihre unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und kulturellen Interessen artikulieren und verteidigen. Die neue Verfassung ermöglicht es der Zivilgesellschaft zusätzlich, ihre Partizipation am politischen Geschehen besser wahrzunehmen und die Kommunikation zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu verbessern (vgl. Benalcázar 2009b).

²⁸ siehe Punkt 3.2. Akteure

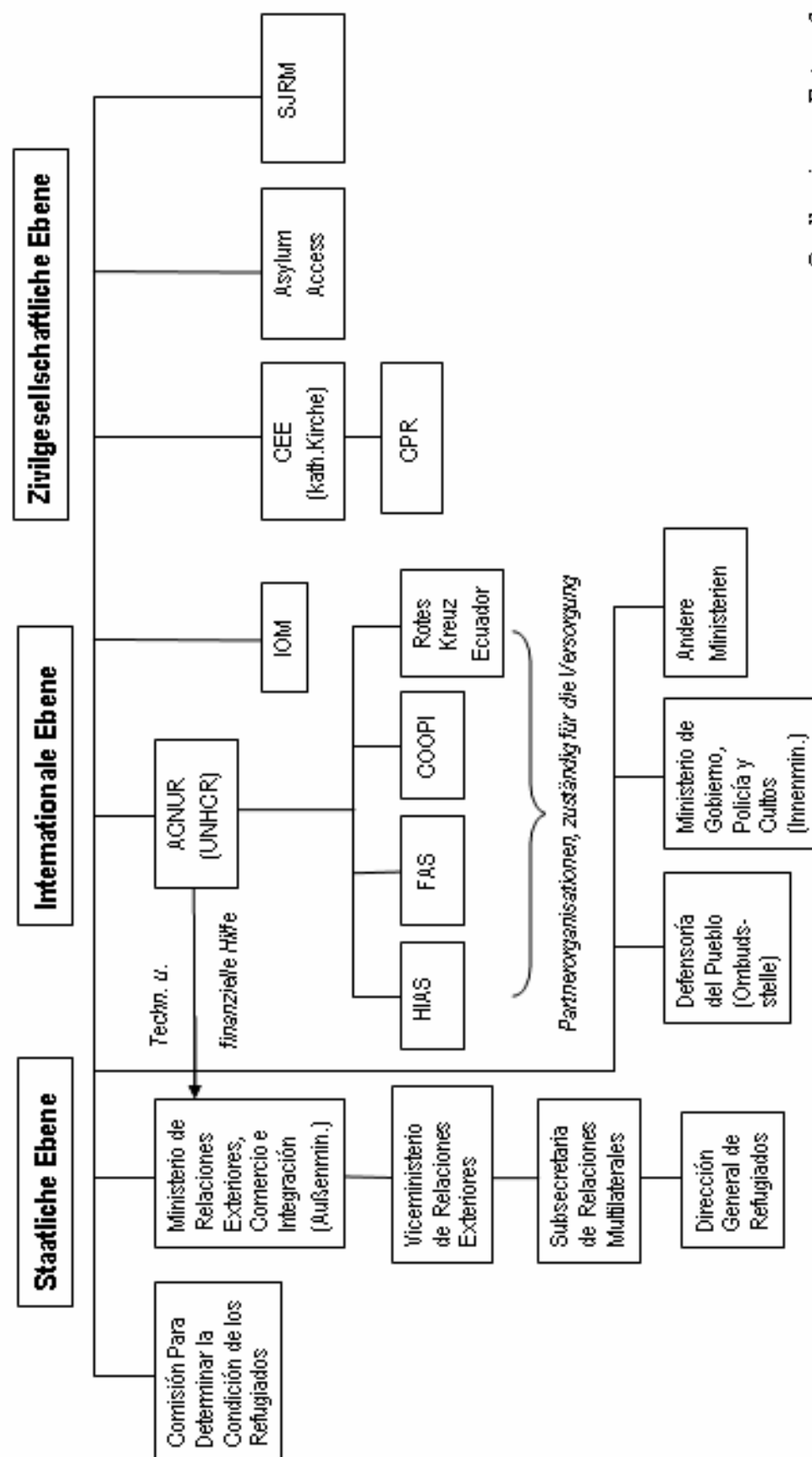
²⁹ Das *Registro Ampliado* (siehe Kapitel 4) ist zum Beispiel eine Initiative des *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración* in Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Weitere Kooperationsarbeit wird innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen betrieben (vgl. Interview Berlin, 2009) und zwischen staatlichen Organismen, wie der *Defensoría del Pueblo* und der Zivilgesellschaft (vgl. Interview Benalcázar, 2009).

Wie schon in Kapitel I erwähnt, sollen die Akteure in vier Schritten analysiert werden. Zunächst wird eine „Akteurslandkarte“ erarbeitet, deren Resultat graphisch in Abb. 7. zu erkennen ist. Dabei lassen sich mehrere kleine institutionelle Veränderungen ausmachen. Abb. 7. zeigt die aktuelle Organisation des ecuadorianischen Asylsystems. Die Institutionalisierung des Systems begann in den 1970er Jahren unter dem Hintergrund der Diktaturen in Chile, Argentinien und Uruguay. Während das ecuadorianische Rote Kreuz und verschiedene Menschenrechtsorganisationen sich auf der Versorgungsseite um die Flüchtlinge kümmerten, versuchte die *Conferencia Episcopal del Ecuador* (CEE) durch das *Comité Ecumenico Pro Refugiados* (CEPR), die von Ecuador 1958 ratifizierte GFK mitsamt ihrem Zusatzprotokoll von 1967 zu institutionalisieren und so eine Grundlage für eine gerechte Abwicklung des Asylprozesses zu konstatieren. So war die CEE für die Registrierung der Asylanträge zuständig und leitete diese, inklusive Vorschläge über die Entscheidung der Fälle, an das Außenministerium weiter, in dessen Zuständigkeitsbereich das Ressort Asyl fiel und derzeit noch fällt. Eine interinstitutionelle Kommission war mit der Entscheidung über die Gewährung oder Ablehnung des Flüchtlingsstatus beauftragt. Im Jahr 1992 kam es zu Umbrüchen im Außenministerium, wobei die interinstitutionelle Kommission, welche zuvor für die Abhandlung der Asylanträge verantwortlich war, durch die *Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados* in Ecuador ersetzt wurde (vgl. Crespo Cuesta 2006: 40ff). Mit der Eröffnung eines eigenen Büros in Ecuador brauchte der UNHCR keinen Repräsentanten mehr, und CPER, die sich seit 1989 CPR (*Comité Pro Refugiados*) nennen, wurde zu einem seiner elf Partner.

Neben sonstigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden nun, bedingt durch die Verfassungsänderung von 2008, mehrere staatliche Institutionen in den Policy-Prozess eingebunden, auf die in Folge näher eingegangen werden soll.

Mit der Identifizierung der Schlüsselakteure, welche sich beim Aufbau des ecuadorianischen Asylsystems in größerem und kleinerem Umfang beteiligt haben, sollen, nach einer Profilsbeschreibung der einzelnen Akteure, deren Machtbefugnisse mitsamt ihren Implikationen analysiert werden. Abb. 7. soll die aktuellen (Oktober

Abb. 7. Akteure des Asylsystems



Quelle: eigener Entwurf.

2009) Akteure rund um das Asylfeld und ihre Beziehungen untereinander aufzeigen, und die nachfolgenden Punkte sollen ihre Rolle im ecuadorianischen Asylsystem beschreiben. Es sollen nun jene Akteure vorgestellt werden, die sich im Feld der Asylpolitik mit der weit gefassten Flüchtlingspopulation (AsylwerberInnen und Flüchtlinge, sowie Personen die sich in einer Flüchtlingssituation befinden ohne als solche je registriert worden zu sein) auseinandersetzen.

3.2.1. Internationale Organisationen

Die internationalen Organisationen, vorrangig der UNHCR, können, zumindest in der Vergangenheit, als wichtigste Akteure bezeichnet werden. Obwohl heute eine größere staatliche Partizipation deutlich wird, wird die Flüchtlingsarbeit noch immer zu einem Großteil vom UNHCR finanziert und somit von der internationalen Gebergemeinschaft getragen. Eine leichte Emanzipation der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen und Organisationen zeigt sich darin, dass diese innerorganisatorische Entscheidungen leichter ohne die Einflussnahme des UNHCR treffen können. So werden die Funktionäre von CPR und der *Dirección General de Refugiados* nicht mehr wie in der Vergangenheit mit Hilfe von UNHCR ausgewählt (vgl. Crespo Cuesta 2006: 48).

UNHCR/ ACNUR

Der UNHCR bzw. ACNUR (spanischer Name) ist einer der wichtigsten Akteure in der ecuadorianischen Asylpolitik. Neben der vorrangigen Bedeutung, welche der UNHCR bei der Entstehung des ecuadorianischen Asylsystems inne hatte, ist auch zu beachten, dass der UNHCR hauptsächlich durch westliche Staaten finanziert wird, deren Ziele und Interessen nicht ignoriert werden können (vgl. Crespo Cuesta 2006: 71ff).

Der UNHCR begann mit den großen Flüchtlingskrisen der 1980er (hervorgerufen durch die schweren Konflikte, welche in den 1970er Jahren begannen) eine wichtige Rolle einzunehmen. Zum ersten Mal musste er gleichzeitig auf verschiedenen Kontinenten auf mehrere Flüchtlingskatastrophen reagieren. In Afrika wurden Kriege geführt, welche von starken Hungersnöten begleitet wurden, in Afghanistan brach ein

neuer Konflikt aus, und Zentralamerika war von Kämpfen in drei verschiedenen Staaten betroffen. Der Großteil des Personals und beinahe die gesamte Finanzierung des UNHCR kamen aus Ländern des sogenannten „Westens“. Diese Länder hatten ein großes geopolitisches Interesse an jenen Flüchtlingen, nicht zuletzt auf Grund des Faktes, dass viele der Flüchtlingsgruppen aus Staaten mit sozialistischer Regierung flohen (vgl. ACNUR 2000: 117).

Das Asylsystem Ecuadors ist stark von der Finanzierung des UNHCR abhängig. Indirekt ist der UNHCR schon seit 1989 durch die CEE in Ecuador vertreten, seit dem Jahr 2000 ist der UNHCR mit eigenen Büros vor Ort aktiv. Das angestrebte Ziel ist eine institutionelle Stärkung des geschwächten Staates, der vor allem in der nördlichen Grenzregion deutlich an mangelnder Präsenz leidet (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 83f). Das Budget, welches der UNHCR jährlich an Ecuador vergibt ist kontinuierlich steigend. Tab. 3. soll dies verdeutlichen. Die Hauptgeber sind neben der EU, Deutschland, Frankreich, Spanien, die Schweiz und die USA.

Tab. 3. UNHCR Budget für Ecuador

Jahr	US \$
2006	2.164.766
2007	3.524.354
2008	4.874.506
2009	5.680.088

Quelle: UNHCR 2009b

Die Operation des UNHCR in Ecuador umfasst drei große Bereiche. Erstes Feld ist die Gewährung von Schutz, welcher die Ausübung von Rechten inkludiert. Die zweite Säule sind die Programme, welche zu humanitärer Hilfe und Integration laufen, wie zum Beispiel PACIS (offiziell in Zusammenarbeit mit dem *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración* durchgeführt und von den Partnerorganisationen des UNHCR umgesetzt)³⁰. Der dritte Bereich betrifft die Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Crespo Cuesta 2006: 45).

³⁰ siehe dazu Punkt 4.2. Integration.

UNHCR Ecuador arbeitet mit drei Personengruppen zusammen. Seine Arbeit mit der ecuadorianischen Regierung beruht vor allem auf technischer und finanzieller Hilfe, welche durch die *Dirección General de Refugiados*³¹ innerhalb des *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración* weitergeleitet wird. Die aktuellste Zusammenarbeit zeigt sich in Form des *Registro Ampliado*, das die Visibilisierung der humanitären Situation an der nördlichen Grenze steigern soll. Die Arbeit mit der Flüchtlingsbevölkerung besteht vor allem darin, die asylsuchenden Personen über den Prozess zu informieren und humanitäre, zeitlich limitierte Hilfeleistungen und Hilfsgüter, wie Nahrungsmittel, Küchenutensilien, Hygieneartikel und Wohnmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Eine Auszahlung in Geldform ist dabei nicht möglich. Die ecuadorianische Bevölkerung wird ebenfalls mit Projekten bedacht, die der Integration dienlich sein sollen (vgl. Escalante 2010).

Für das Jahr 2010 setzt sich der UNHCR unter anderem folgende Ziele:

- Alle Flüchtlinge werden mit einer passenden Dokumentation ausgestattet, um ihren legalen Status deutlich zu machen.
- Registrierung von ca. 20.000 Personen in den Provinzen Carchi und Imbabura.
- Asylprozesse dauern wie gesetzmäßig vorgeschrieben nicht mehr länger als drei Monate.
- Alle Personen, die internationalen Schutz benötigen, haben Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, sei es durch den Staat oder durch NGOs (vgl. UNHCR 2010a).

Die Machtposition des UNHCR innerhalb des Asylsystems in Ecuador ist mit seinem finanziellen Anteil am Gesamtbudget zu erklären. Seine Finanzierung und seine Netzwerke machen ihn überall im Asylbereich präsent. Durch die *Fundación Fabián Ponce* finanziert er den Großteil der Personalgehälter von CPR und der *Dirección General de Refugiados* (vgl. Crespo Cuesta 2006: 71ff). Aktuell verliert der UNHCR jedoch an Einfluss, da ein stärkeres Engagement von staatlicher Seite deutlich wird. Die Zunahme an staatlichem Interesse ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die gegenwärtige Regierung es als erste ecuadorianische Regierung seit 1996 geschafft hat, länger als zwei Jahre im Amt zu bleiben. Zusätzlich erreichte die Regierungspartei *Alianza País* eine parlamentarische Mehrheit.

³¹ siehe Punkt 3.2.1.2. Staatliche Institutionen.

IOM

Die International Organization for Migration (IOM/ spanisch: OIM) arbeitet in enger Kooperation mit der katholischen Kirche, dem UNHCR und der Regierung und leistet dabei humanitäre Hilfe und finanzielle Unterstützung. Ihr Fokus ist jedoch eigentlich eher auf die anderen Teilaspekte von Migration gerichtet (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 86). Im Jahr 2009 konzentrierte sich die Organisation unter anderem auf die institutionelle Stärkung der *Dirección General de Refugiados*, um auf diese Weise den Asylprozess effizienter zu gestalten (vgl. OIM 2009b: 86).

Auf der Durchführungsebene gibt es in Ecuador aktuell vier Partnerorganisationen des UNHCR. Ecuador hatte bis zur Ankunft von Flüchtlingen aus den südlichen Ländern Südamerikas, die in den 1970er Jahren vor den Militärdiktaturen in ihren Heimatländern flohen, nur äußerst geringe Erfahrung in der Gewährung von Asyl. Das Rote Kreuz in Ecuador, Teil der internationalen Bewegung des Roten Kreuzes, war die erste Organisation, die sich um Flüchtlinge kümmerte und sich in einem legalen Vakuum befand (vgl. Crespo Cuesta 2006: 41). Als eine der vier derzeitigen Partnerorganisationen des UNHCR hat es sich auf humanitäre Hilfe und Sozialarbeit in den Gemeinden spezialisiert. HIAS (*Organización Hebrea de Apoyo a Inmigrantes y Refugiados*), die internationale Migrationsagentur der jüdischen Gemeinschaft in den USA, konzentriert sich auf die materiellen und psychologischen Bedürfnisse der Flüchtlinge. Sie arbeitet eng mit verschiedenen Regierungen zusammen, vorrangig mit den USA und Israel. FAS (*Fundación Ambiente y Sociedad*) und COOPI (*Cooperazione Internazionale*), eine ecuadorianische Stiftung und italienische NGO, konzentrieren sich auf die Entwicklung von Integrationsprojekten (vgl. UNHCR 2009b).

Daneben agieren verschiedene UNO-Organisationen, die vorrangig im nördlichen Grenzgebiet tätig sind, wie zum Beispiel das UNDP/PNUD und die US-amerikanische Entwicklungsagentur USAID. Finanzielle Unterstützung wird zusätzlich vom norwegischen *Consejo Noruego para Refugiados* gewährt.

Das Integrationsprogramm PACIS³² ist zusätzlich zu seinen Schöpfern (ACNUR und Außenministerium) von weiteren internationalen Organisationen (z.B. *Organisation*

³² siehe Punkt 4.2. Integration.

Mundial de la Salud oder UNESCO) geprägt worden, die in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium dabei geholfen haben, bei anderen Regierungsinstanzen den Zugang zu gewissen Einrichtungen (u.a. Gesundheit und Bildung) für die Flüchtlinge durchzusetzen (vgl. Crespo Cuesto 2006: 46ff).

Andere Länder beteiligen sich vor allem mit finanzieller Unterstützung, sei es durch ACNUR oder durch die Finanzierung bestimmter Projekte, vor allem die norwegische Regierung durch den *Consejo Noruego* (vgl. Interview Benavides, 2009). Dabei lässt sich ein Unterschied zwischen der europäischen und der US-amerikanischen Zusammenarbeit herauskristallisieren. Die europäischen Geber versuchen den Schutz von Rechten zu fördern, während die USA sich eher auf die humanitäre Hilfe konzentriert (vgl. Interview Benalcázar, 2009). Diego Corral von der *Dirección General de Refugiados* merkt an, dass sich Kolumbien seiner Verantwortung entzieht, und fordert mehr Unterstützung, zum Beispiel in Form von Nahrungsmittellieferungen oder einfach besseren Grenzkontrollen (vgl. Interview Corral, 2009).

3.2.2. Staatliche Akteure

Schon in den 1970er Jahren war das Außenministerium Ecuadors (*Ministerio de Relaciones Exteriores*) in die Flüchtlingsproblematik durch die *Comisión Interinstitucional* eingebunden, welche über die Anträge der Flüchtlinge entschied, die von der CPR entgegengenommen wurden. Allgemein wurde das Thema „Asyl“ in der *Dirección General de Derechos Humanos* (Menschenrechtsdirektion) jedoch nicht als wichtig angesehen, bis sich der Konflikt in Kolumbien 2000 zuspitzte, und die *Oficina de Refugiados* gegründet wurde. Interessant ist hierbei, dass der Direktor der *Oficina de Refugiados* gleichzeitig der Sekretär der *Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados* ist (durch das Dekret 3301 Art. 4 eingerichtet und mit der gleichen Struktur im Dekret 3293 von 1987 weitergeführt) (vgl. Crespo Cuesta 2006: 47).

Während der Staat nur eine geringe Rolle spielte und finanziell auch heute noch immer weniger Mittel zur Verfügung stellt als ACNUR, erhält letzterer das Asylsystem in Ecuador durch seine Finanzquellen. ACNUR ist dementsprechend bei vielen politischen Entscheidungen den Asylbereich betreffend involviert gewesen,

auch auf staatlicher Ebene (vgl. Crespo Cuesta 2006: 8ff), wobei der Staat und die Regierung dabei sind, sich von dieser Kräftekonstellation zu emanzipieren, und nun federführend auch im Asylbereich mitwirken.

Wie schon erwähnt, ist die neuerdings verstärkte staatliche Präsenz im Asylbereich unter anderem auf die Stabilität der aktuellen Regierung zurückzuführen. Dies sagt jedoch nichts über ihre Richtung aus. Stabile Regierungen können nämlich trotz ihrer Stabilität restriktive Politiken verordnen. Im Falle Correas ist auf die Widersprüchlichkeit seiner Asylpolitik hinzuweisen, die einerseits die Einhaltung der Menschenrechte propagiert, andererseits in mehreren Aspekten ihren Fokus auf die nationale Sicherheit legt, und so zu Ungunsten der Menschenrechte entscheidet. Die staatliche Intervention im Asylbereich begann sich im Jahr 2007 auszuweiten. Ausgelöst durch ACNUR und die Organisationen der Zivilgesellschaft, welche im Asylbereich aktiv mitarbeiten, führte die größere staatliche Einbindung 2008 zur Ausarbeitung einer konkreten Asylpolitik³³ und einigen Veränderungen in der administrativen und institutionellen Landschaft (vgl. Interview Benavides, 2009).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Dirección General de Refugiados)

Die Asylpolitik Ecuadors ist im Außenministerium (heute: *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*) angesiedelt, ein Zeichen für eine internationale Auffassung des Problems. Die Partizipation der Regierungen der Nachbarländer ist ein durchgehend unerfüllter Wunsch der ecuadorianischen Regierungen (vgl. Cortez Recalde 2008: 124f). Für die Asylpolitik ist seit 2008 die *Dirección General de Refugiados* zuständig, deren Position innerhalb des Außenministeriums aus dem Organigramm in Abb. 7. hervorgeht. Die vormals in der *Dirección General de Derechos Humanos* untergebrachte *Oficina de Refugiados*, hat durch ihre Umformung zu einer „Dirección General“ an Bedeutung gewonnen. Ihre Aufgaben bestehen darin, die Asylsuchenden zu registrieren, zu interviewen und die Gutachten an die *Comisión para Determinar la Condición de Refugiado/a* weiterzuleiten (vgl. Interview Valdiviezo, CPR, 2009). Der Prozess (Abb. 8. Asylprozess zeigt diesen bildlich auf) ist demnach folgender, sofern es sich nicht um das neuerdings eingeführte *Registro Ampliado* handelt: der bzw. die Asylsuchende wendet sich einem der drei Büros der

³³ Siehe dazu Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados (2008): *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito.

Dirección General de Refugiados zu (Quito, Lago Agrio und Cuenca) und stellt einen Asylantrag. Nachdem er/ sie von den Behörden registriert wurde, wird ihm/ ihr ein Dokument ausgestellt, welches seinen/ ihren Status als AsylwerberIn bezeugt (grüne Farbe) und eine Abschiebung verhindert. Mit dieser Karte ist es möglich, bei der UNHCR-Partnerorganisation HIAS Unterstützung in Form von materiellen Gütern zu bekommen (vgl. Interview Valdiviezo, 2009 und UNHCR 2004). Danach folgen die Interviews. Während diese in Quito schon nach kurzer Zeit stattfinden, müssen Asylsuchende in anderen Städten sehr lange darauf warten. Außerdem können sich viele AsylwerberInnen die lange Anreise oftmals nicht leisten. Dies erklärt zum Teil auch die im Vergleich zu den anderen Städten sehr hohe Zahl an anerkannten Flüchtlingen und registrierten AsylwerberInnen in Quito. In einer Benachrichtigung wird dem bzw. der AsylwerberIn die positive bzw. negative Entscheidung mitgeteilt. Die vormals ohne angeführte Begründung überbrachte Nachricht muss auf Druck der zivilgesellschaftlichen Organisationen nun im Falle einer Ablehnung mit einer Erklärung versehen werden. Dies erleichtert die Anfechtung des Bescheides ungemein. Anerkannte Asylanträge werden mit einem Identitätsausweis ausgestattet, der ihren Status bezeugt (vgl. Larreategui 2008: 91ff) (siehe Abb. 8. Asylprozess).

Folgende Identitätsausweise werden den Flüchtlingen je nach Ausgang ihres Asylverfahrens ausgestellt:

- Eine provisorische Bescheinigung grüner Farbe, welche den Träger bzw. die Trägerin als AsylwerberIn ausweist und so eine Abschiebung in sein/ ihr Heimatland verhindert. Das vormals herrschende Arbeitsverbot wurde 2005 unter Interimspräsident Palacio wieder aufgehoben.
- Ein Dokument hellblauer Farbe, womit anerkannte Flüchtlinge ausgestattet werden, die demnach BesitzerInnen eines 12-IV³⁴ Visums sind und somit Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
- Ein Dokument welches für einen Masseninflux an Flüchtlingen entwickelt wurde und eine schnelle Entscheidung vorsieht (Prima Facie). Dieses gelbe Dokument entspricht ebenso einem Visum 12-IV, mit welchem der Zugang

³⁴ 12-IV Visa, sind in Ecuador Visa, die den Asyl- und Flüchtlingsbereich betreffen. Andere Arten von Visa für Personen, die offiziell nicht als ImmigrantInnen gelten sind zum Beispiel 12-V Visa, die StudentInnen betreffen, oder 12-I Visa für DiplomatInnen. Siehe hierfür z.B. Embassy of Ecuador in Washington D.C. (o.J): Visas. Online unter: www.ecuador.org/visas.htm (letzter Zugriff: 25.05.2010).

zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

- Eine orange Karte, welche den/ die InhaberIn als temporär anerkannten Flüchtling identifiziert und ihm/ ihr Zugang zum ecuadorianischen Arbeitsmarkt verschafft (vgl. UNHCR 2004).
- Während ACNUR durch seine damalige Partnerorganisation CPR einst für die Registrierung der AsylwerberInnen zuständig war, obliegt diese Verantwortung nun, wie erwähnt, der *Dirección General de Refugiados*. Die größere staatliche Entscheidungskompetenz im Flüchtlingsbereich ist auch daran erkennbar, dass vormals die Funktionäre der *Oficina de Refugiados* (ebenso wie jene der CPR) ausschließlich mit Zustimmung von ACNUR eingestellt wurden (vgl. Crespo Cuesta 2006: 48). Neue Entscheidungsstrukturen ermächtigen die *Dirección General de Refugiados*, ihr Personal nun selbst auszuwählen (vgl. Interview Benavides, 2009).

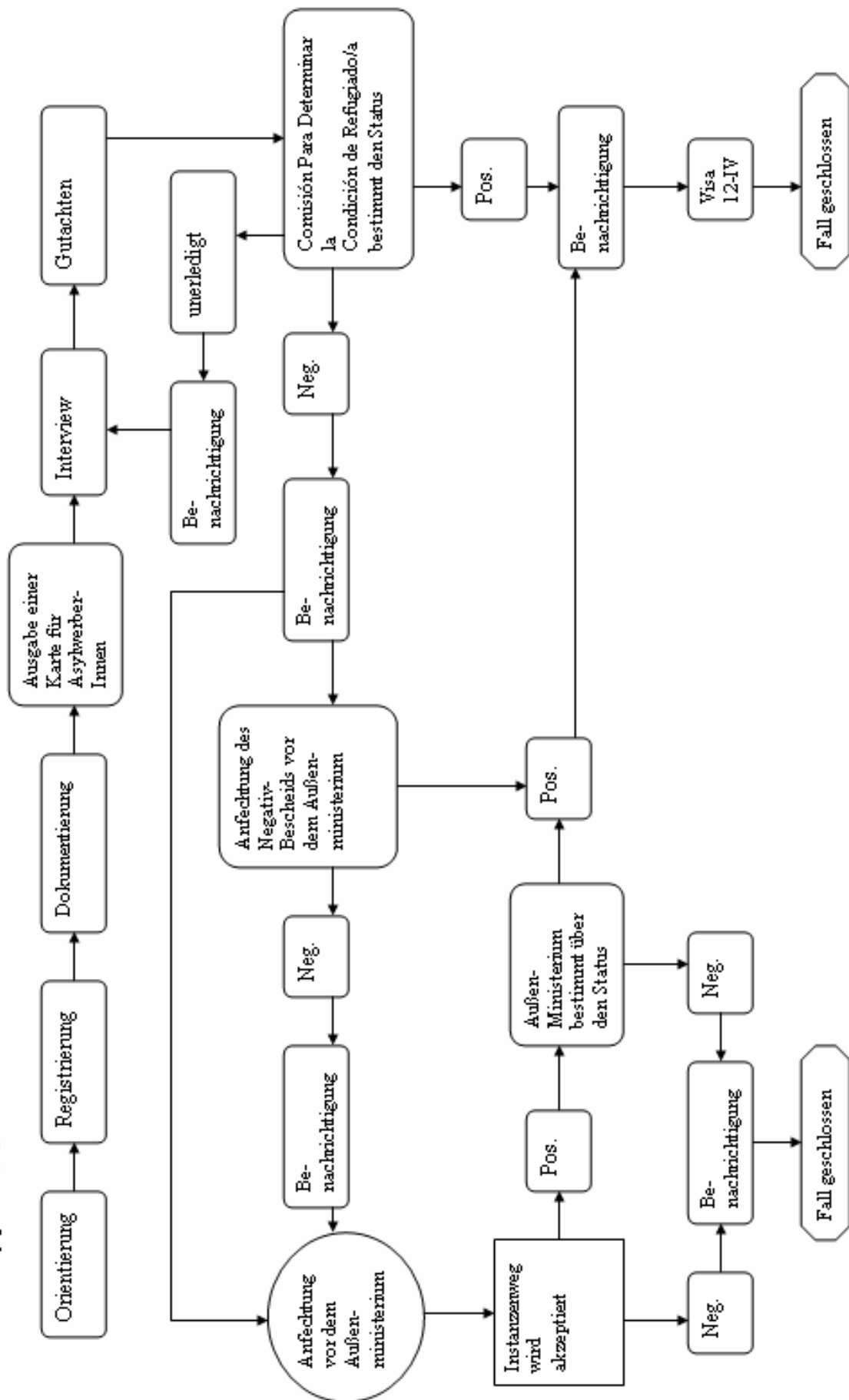
Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (Dirección de Derechos Humanos)

Das Innenministerium ist als Teil der *Comisión para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado/a* am Entscheidungsprozess über die Gewährung von Asyl beteiligt (vgl. Interview Benavides, 2009).

Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados

Die *Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados* ist eine Kommission, zusammengesetzt aus zwei RepräsentantInnen des Außenministeriums und einem bzw. einer RepräsentantIn des Innenministeriums, die mit der Entscheidung über die Asylanträge beauftragt ist. Ihre Existenzberechtigung basiert auf dem Decreto 3301. ACNUR nimmt auch an den Entscheidungsprozessen teil, jedoch nur mit einem Mitspracherecht und ohne Stimmrecht. Im Organigramm (siehe Abb. 7.) ist sie auf derselben hierarchischen Stufe wie die Ministerien aufzufinden. Die Entscheidungen werden auf Grund der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihrem Zusatzprotokoll von 1967 getroffen (vgl. Rivera 2007: 42).

Abb. 9. Asylprozess, Quelle: Rivera 2007: 60.



Defensoría del Pueblo - Comisión de Movilidad Humana (Ombudsstelle)

Bei der *Defensoría del Pueblo* handelt es sich um ein staatliches Kontrollorgan, welches die Überwachung über die Einhaltung der Menschenrechte (und im Fall Ecuadors auch über die Einhaltung der Rechte der Natur) und die Förderung derselben zur Aufgabe hat. In Abgrenzung zu den Menschenrechtsdirektionen innerhalb der einzelnen Ministerien ist die *Defensoría del Pueblo* ein unabhängiges Organ, welches als Teil der *Función de Transparencia y Control Social*³⁵ für die Kontrolle der anderen staatlichen Funktionen (Exekutive, Legislative, Judikative und *Función Electoral*) zuständig ist. Die *Defensoría del Pueblo* ist in drei Bereichen aktiv. Der erste Bereich betrifft jene Menschengruppen, die spezielle Aufmerksamkeit benötigen. Zu diesen zählen Personen, die auf Grund ihres Geschlechts, ihres Alters (Kinder, Jugendliche, Alte), ihrer Ethnie (Personen indigener Herkunft und die Afroamerikanische Bevölkerung) oder ihres migratorischen Status (neben der Flüchtlingsbevölkerung werden hier auch andere ImmigrantInnen, EmigrantInnen und Opfer von Menschenhandel inkludiert) diskriminiert werden. Der zweite Fokus gilt den Rechten der Natur und der Umwelt, wie sie in der Verfassung vorgeschrieben werden. Der dritte Bereich soll die Wahrung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte gewährleisten. Die Flüchtlingspopulation ist von allen drei Bereichen betroffen. So fallen sie auch in die zweite Kategorie, sei es zum Beispiel bei der Durchsetzung einer Politik, die den Bergbau betrifft und eine Umsiedelung der dort ansässigen Flüchtlinge vorsieht. Innerhalb des dritten Bereichs stehen die sozio-ökonomischen und sozialen Rechte der Flüchtlingsbevölkerung im Vordergrund, wie zum Beispiel das Recht auf Bildung.

Den Aufgabenbereich der Überwachung der Menschenrechte bewältigt die *Defensoría* mit fünf Materien:

- Überwachung über die Einhaltung der Rechte, welche in der Verfassung geschrieben stehen.
- Die Ergreifung von Maßnahmen bei Verstoß gegen die vorgeschriebenen Rechte (Bei Verletzung der festgeschriebenen Rechte ist die Defensoría dazu befugt, die Regierungsentitäten zu Reparationszahlungen aufzufordern.)
- Investigation von Fällen.
- Überwachung von Prozessen auf der Ebene der Justiz.

³⁵ siehe Punkt 2.1. Politisches System.

- Entwicklung eines präventiven Mechanismus zur Verhinderung von Folter (vgl. Interview Benalcázar, 2009).

Zur Förderung der Menschenrechte berichtet Benalcázar (Interview, 2009) von folgenden Aktivitäten:

- Bildungs- und Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung zu den Menschenrechten
- Lobbyarbeit für die Einhaltung der Menschenrechte bei der Formulierung von Politiken in der Legislative und Exekutive (zum Beispiel bei der aktuellen Reformierung des Decreto 3301).
- Öffentlichkeitsarbeit

Die Veränderungen im politischen System haben zu einer Stärkung der *Defensoría del Pueblo* geführt. Der Machtausbau der Exekutive und die Installierung einer fünften Gewalt (*Función de Transparencia y Control Social*) haben die Position der *Defensoría* zu Lasten der Legislative gestärkt.

Der Staat ist mit mehreren Ministerien neben den beiden Hauptakteuren Außen- und Innenministerium vertreten. So sind auch Unterrichtsministerium, Gesundheitsministerium, Verteidigungsministerium und das Ministerium für soziale Integration (*Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, Ministerio de Inclusión Social*) sowie lokale Regierungen indirekt mit der Flüchtlingsarbeit betraut.

3.2.3. Zivilgesellschaft und Nicht-staatliche Organisationen

In der Zivilgesellschaft existieren viele verschiedene Organisationen, die sich mit der Flüchtlingsbevölkerung beschäftigen. Diese sind jedoch finanziell stark eingeschränkt und abhängig von der internationalen Zusammenarbeit.

Die Organe der Zivilgesellschaft sind in letzter Zeit stark angewachsen, und die Zivilgesellschaft hat sich zu einem wichtigen Akteur im politischen Alltag entwickelt. (vgl. Trujillo 2009: 21). Dieses Phänomen ist ein absolutes Novum in der ecuadorianischen und lateinamerikanischen Demokratie (vgl. Benalcázar 2009a: 144f). Es gibt verschiedene Konzepte der Zivilgesellschaft, die mit unterschiedlichen Definitionen arbeiten. Eine allgemeine aktuelle Begriffserklärung beschreibt jenen

Raum als Zivilgesellschaft, der sich zwischen Privatsphäre und Staat befindet (vgl. Trujillo 2009: 25). Typische Organisationsformen der Zivilgesellschaft sind Vereine, Verbände oder soziale Bewegungen, die unabhängig vom Staat und meistens auch von wirtschaftlichen Profitinteressen agieren. Ein geschichtlicher Rückblick zeigt, dass Aristoteles als erster von Zivilgesellschaft spricht, mit der er das politische Gemeinwesen im Allgemeinen meint. Zwischen 1750 und 1850 wird der Begriff neu konzipiert, indem Zivilgesellschaft ausdrücklich vom Staat abgegrenzt wird. Die wichtigsten Vertreter dieser Epoche sind Locke, Montesquieu, Ferguson, Hegel und Tocqueville. Karl Marx reduziert den Begriff auf die bürgerliche Gesellschaft der Warenproduktion, bevor Anfang des 20. Jahrhunderts Antonio Gramsci das Konzept der Theoretiker um Locke und Montesquieu um die Abgrenzung von der Wirtschaft erweitert und diese als nicht-staatlich und nicht-kapitalistisch beschreibt. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts bekommt der Diskurs um den Begriff der Zivilgesellschaft einen erneuten Aufschwung aus dem Lager der politischen Akteure (vgl. Adloff 2005: 8f). Das Konzept der „kulturellen Hegemonie“ im Zusammenhang mit dem Begriff der Zivilgesellschaft von Antonio Gramsci soll an dieser Stelle noch erläutert werden, da seit Beginn des 21. Jahrhunderts eine allgemeine Misskreditierung der politischen Parteien in Ecuador erkenntlich wird, und die Zivilgesellschaft als umkämpftes Terrain an Bedeutung gewann (vgl. Trujillo 2009: 24).

Gramsci spricht von drei Gebieten, auf denen der „Kampf“ um die Herrschaft und um Hegemonie stattfindet. Erstens, und für das hier besprochene Thema von minderer Relevanz, die ökonomische Basis (*struttura economica*). Zweitens, die Zivilgesellschaft (*società civile*) und drittens, der Bereich der Staatstätigkeit (*società politica*). Für die Beeinflussung bzw. Ablösung eines „geschichtlichen Blocks“ (*blocco storico*), wie Gramsci den institutionellen und ideologischen Überbau der drei oben genannten Gebiete mitsamt ihrer Werte und Handlungsentscheidungen der Zivilgesellschaft nannte, müssen Veränderungen als Interesse der Allgemeinheit verinnerlicht werden. Gramscis Hegemoniebegriff basiert dabei auf der Notwendigkeit, einen Konsens zwischen jener Gruppe, die ihre Interessen durchzusetzen versucht, und den restlichen Akteuren in den jeweilig umstrittenen Bereichen zu finden. „Die Hegemonie erringen heißt, eine neue Kultur schaffen“ (Gramsci zitiert in Zogholy 2002: 13). Die Herrschaft, welche vom Staat ausgeht und mit Zwang und Gewalt verbunden ist, ist somit nicht ausreichend, um die Macht innezuhaben. Um diese zu besitzen, muss die Kultur der Zivilgesellschaft erobert

werden, durch welche auf Grund eines etablierten Konsenses die Hegemonie geschaffen wird. (vgl. Zogholy 2002: 11ff). Der Alltagsverstand wird dabei als Zentrum der Zivilgesellschaft betrachtet und eröffnet somit die ideologische Basis der herrschenden Gruppe. Ihr dynamischster Teil ist die Presse, welche durch Verlage, politische Zeitungen, Zeitschriften, Kirchenbulletins und Leserbriefe die Welt- und Lebensanschauung der Bevölkerung darstellt (vgl. Kebir 1991: 123ff).

Erst durch die Gewinnung der kulturellen Hegemonie hat Correa es zunächst ins Präsidentenamt geschafft und all seine politischen Reformen durchführen können. Die Veränderung von Institutionen ist nämlich durch aktives Handeln von Akteuren möglich, so der Akteurszentrierte Institutionalismus, jedoch sind es dennoch starke Strukturen, die nur mit der Erreichung einer „kulturellen Hegemonie“, so der gramscianische Sprachgebrauch, gebrochen werden können. Mit der neuen Verfassung ist die Zivilgesellschaft schlussendlich durch die *Función de Transparencia y Control Social* Teil des Staates geworden. Analog zur „kulturellen Hegemonie“ ist es möglich, durch die Schaffung der *Función de Transparencia y Control Social* die Zivilgesellschaft als vom Staat vereinnahmt zu sehen und sie so unter die Kontrolle der Exekutive gebracht zu haben.

Pastoral de Movilidad Humana, CEE – Comité Pro Refugiado

Die katholische Kirche hat durch die CEE als erste Organisation beschlossen, die Flüchtlingsbetreuung zu institutionalisieren.

Die CPR ist somit die älteste und auch am meisten diversifizierte Flüchtlingsorganisation in Ecuador. Sie arbeitet auf drei Gebieten: Administration, Schutz und Sozialarbeit. Durch den Konflikt in Kolumbien ist, wie oben schon erwähnt, auch ACNUR seit 1989 durch die CEE vertreten, bevor es im Jahr 2000 selbst vor Ort zu arbeiten beginnt (vgl. Crespo Cuesta 2006: 41f). Obwohl die CPR Teil der katholischen Kirche ist, finanziert sie sich nicht ausschließlich durch diese. Als ehemalige Partnerorganisation von ACNUR wurde sie zum größten Teil auch von ACNUR unterstützt. Andere Geberorganisationen sind zum Beispiel der *Consejo Noruego Para Refugiados*, eine internationale NGO aus Norwegen, die sich für die Rechte der Flüchtlinge in verschiedenen Ländern, vor allem in der südlichen Hemisphäre, einsetzt (vgl. Interview Valdiviezo, 2009).

Das *Comité Pro Refugiado* kündigte ab 1. Jänner 2007 seine Zusammenarbeit mit ACNUR, weil diese ihre Kooperation mit den NGOs vertiefen wollten. CEE

befürchtete durch diesen neuen Fokus einen Rückgang seiner Einflussmöglichkeiten auf politische Vorgänge und kritisierte die Einbindung neuer Akteure auf Grund der Annahme, dass deren mangelnde Erfahrung im Asylbereich den Standard der Flüchtlingsarbeit herabsetzen würde (vgl. ACI 2.01.2007).

SJRM Ecuador

Das *Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes* (SJRM) ist Teil des Jesuit Refugee Service (JRS), einer Organisation der Compañía de Jesús, eines jesuitischen Ordens mit Sitz in Rom. SJRM funktioniert wie eine NGO und finanziert seine Projekte über die Internationale Zusammenarbeit (siehe Interview Araújo, 2010). Die Organisation nahm an der Erarbeitung der aktuellen Verfassung teil, sowie am Entwurf eines Asylgesetzes³⁶, welches im *Congreso Nacional*³⁷ jedoch nicht weiter behandelt wurde (vgl. Balda Larrea 2008: 45).

Asylum Access Ecuador

Asylum Access ist eine US-amerikanische, nichtgewinnorientierte NGO, deren Ziel darin besteht, für die Einhaltung der Rechte der Flüchtlinge in Entwicklungsländern zu sorgen. *Asylum Access* ist neben Ecuador auch in Tansania und Thailand vertreten, Länder die sich in der Nähe von Konfliktherden befinden und deshalb durch hohe Flüchtlingszahlen gekennzeichnet sind. Ihr konkretes Aufgabenfeld liegt in der Rechtsberatung von Flüchtlingen während ihrer Asylverfahren oder, wenn diese sich in Schubhaft befinden und kurz vor ihrer Deportation stehen. Daneben versuchen sie, sich für die Einhaltung der allgemein anerkannten Menschenrechte, wie dem Recht auf Arbeit oder den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen einzusetzen und betreiben Lobbyarbeit für die Durchsetzung einer menschenrechtlich abgesicherten Flüchtlingslegislation. Eine weitere Initiative der NGO ist die Ausbildung von sogenannten „Refugee Community Leaders“ zu Spezialisten der Menschenrechte,

³⁶ Damit ist die schon erwähnte Initiative zum Entwurf eines Asylgesetzes (Ley Orgánica de Refugio), die in Zusammenarbeit verschiedener NGOs und internationaler Organisationen entwickelt wurde (unter diesen CPR, UNHCR, INREDH, die Fundación Fabián Ponce, SJRM etc.) und vom Abgeordneten Ricardo Ulcuango vor dem Congreso Nacional (der Legislative, heute: Asamblea Nacional) präsentiert wurde, sich jedoch nicht durchsetzen konnte. Siehe hierfür: INREDH/ Fundación Fabián Ponce (2005): *La Sociedad Civil y el Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio*. Comunicaciones INREDH, Quito.

³⁷ Name des ecuadorianischen Parlaments vor der Verfassungsänderung 2008.

damit diese selbst für ihre Rechte eintreten können. Dazu hat *Asylum Access* ein Handbuch herausgegeben, welches den Refugee Community Leaders zur Unterstützung dienen soll³⁸.

Asylum Access Ecuador ist Teil von *Asylum Access*, dessen Hauptquartier sich in den Vereinigten Staaten befindet, und von wo aus sowohl die administrative Koordinierung, als auch die Finanzmittelbeschaffung organisiert wird. Die Finanzierung besteht hauptsächlich aus privaten Spenden und indirekt auch aus staatlichen Zuschüssen über die NED (National Endowment for Democracy), einer US-amerikanischen privaten Non-profit Organisation (vgl. Interview Berlin, 2009). Momentan arbeitet die NGO in Zusammenarbeit mit der Regierung am Prozess des *Registro Ampliado*³⁹, wobei sie für mobile Beratungskliniken während des Registrierungsprozesses an der nördlichen Grenze sorgt. In Kooperation mit anderen Organisationen, vorrangig ACNUR, hat *Asylum Access* die Einleitung des Registrierungsprozesses erwirken können. Gemeinsam mit FENARE (Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados), einem Netzwerk, welches aus Flüchtlingen besteht, ist es ihnen gelungen, bei abgelehnten Fällen eine Begründung zu erwirken, sodass die Anfechtung des Bescheids erleichtert wird. Die Organisation von FENARE ist durch *Asylum Access* stark vorangetrieben worden und hat dadurch an der derzeitig stattfindenden Überarbeitung des Dekretes 3301 teilnehmen können. Daniel Berlin, Leiter der Rechtsberatung bei *Asylum Access Ecuador*, beschreibt die Strategie der NGO im Bezug auf das Flüchtlingsnetzwerk als „Hilfe zur Selbsthilfe“: „*Queremos que ellos definen las metas y nosotros estamos para ayudarlos alcanzar las metas, y no a inventar metas nosotros.*“ Die Ziele sollen sozusagen von den Flüchtlingen selbst definiert werden, *Asylum Access* hilft bei der Durchsetzung dieser (vgl. Interview Berlin, 2009).

Asylum Access verdankt seine Möglichkeiten, in der ecuadorianischen Politik mitzuwirken, nicht zuletzt seiner guten Vernetzung. So bestätigt Daniel Berlin, dass in Ecuador persönliche Beziehungen essentiell sind:

„*Todo aquí en Ecuador funciona con relaciones personales. Nosotros tenemos suerte, que la Carina tiene los números de celular de un montón de personas que tienen influencia en diferentes areas, así nosotros podemos trabajar. Podemos llamar a*

³⁸ Siehe für das komplette Handbuch hier die PDF-Fassung: http://www.asylumaccess.org/images/stories/refugee_rights_leadership_training_manual_2009.pdf (letzter Zugriff: 12.05.2010).

³⁹ siehe dazu Punkt 4.1. Das *Registro Ampliado*.

alguien de los ministerios, alguien de ACNUR o de otras organizaciones y así funciona. Cuando cambian las personas, eso es un problema muy grande. En el gobierno de Correa cambian las personas muy rápidamente, nadie trabaja más de un año o un año y medio en su cargo. Entonces cuando cambia la gente y los nuevos tienen un enfoque más grande de los derechos humanos bien, sino tenemos que empezar de nuevo.” (Interview Daniel Berlin, Asylum Access Ecuador).

Das Zitat soll die Wichtigkeit eines großen Netzwerks unterstreichen. *Asylum Access* darf sich dank seiner Leiterin einer Vielzahl von Kontakten erfreuen, unter welchen sich auch MinisterInnen und wichtige Persönlichkeiten des UNHCR befinden. Die häufigen Neubesetzungen der Ministerien durch Correa (im Jahr 2008 waren es 16 Wechsel) sieht er daher als Problem.

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen über die Akteure, die sich an der Gestaltung des ecuadorianischen Asylsystems beteiligen, treffen:

Es existieren mehrere Aktionen, welche von den Regierungs- und Nichtregierungs-Organisationen in Ecuador realisiert werden, um die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Flüchtlingsbevölkerung zu lenken. Diese waren allerdings selten koordiniert und auf Grund der begrenzten Mittel nicht genügend weitreichend. In der Vergangenheit haben weder Staat noch lokale Regierungen vollständige Pläne vorlegen können, wie die Flüchtlingsbevölkerung am Besten berücksichtigt werden kann. NROs und ACNUR mussten diese Lücke füllen, die Verantwortung wurde sozusagen auf sie abgerollt. Diese Situation hat zu der Schwächung der Institutionalität des Staates in den Grenzzonen beigetragen und einen Freiraum für Menschenrechtsverletzungen geschaffen (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 89f).

Erst die neue Regierung unter Rafael Correa setzte sich konkret mit einer Asylpolitik von staatlicher Seite auseinander und partizipierte 2009 erstmals am für den Asylbereich vorgesehenen Gesamtbudget.

Das Funktionieren des Systems basiert mittlerweile auf einer engen Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren. So treffen sich HIAS und *Asylum Access* immer wieder im Tagesgeschehen und tauschen auf Grund ihrer unterschiedlichen Arbeitsbereiche Klienten aus (vgl. Interview Berlin, 2009). Die Koordinierungsbüros bilden dabei die Basis für die interministerielle Kommunikation.

IV. POLITISCHE MASSNAHMEN

Dieses Kapitel soll ausgewählte Aspekte der Asylpolitik in Ecuador analysieren, um das Zusammenwirken zwischen Institutionen und Akteuren deutlich zu machen. Dabei soll die Entstehung gewisser Maßnahmen, die Asyl betreffen, sowie ihre Konsequenzen aufgezeigt werden.

Neben der Einführung eines „Registro Ampliado“, soll auch die Diskussion im Integrationsbereich analysiert und die aktuelle Politik Rafael Correas auf die beiden Dimensionen, Menschenrechte und Sicherheitspolitik geprüft werden. Ein widersprüchlicher Politikstil, der beide diese Dimensionen beinhaltet, wird dabei erkennbar. Das „Registro Ampliado“ verdient besondere Aufmerksamkeit, da es bis jetzt weltweit keinerlei vergleichbare Massenregistrierungsprozesse gab, und Ecuador somit einen Präzedenzfall schaffen kann, der in vielen anderen Ländern angewendet werden könnte (vgl. Ecuavisa 9.03.2010). Die Auseinandersetzung mit der Integrationspolitik in Bezug auf die Flüchtlingsbevölkerung ist im Fall Ecuadors von größerer Bedeutung als eine Darstellung des Versorgungsbereiches, da letzterer alleine von den Partnerorganisationen des UNHCR mit dessen finanzieller Unterstützung betrieben wird, und keine gesetzlichen Regelungen im Bezug auf die Versorgung und Unterkunft existieren. In Anbetracht der verhältnismäßig kurzen Dauer eines Asylverfahrens in Ecuador (vgl. Rivera 2007), sowie den Massenregistrierungsprozessen des „Registro Ampliado“, bei denen über die Gewährung des Flüchtlingsstatus innerhalb eines Tages entschieden wird, erweist sich die Integrationspolitik sogar als ein noch etwas unausgereiftes, jedoch essentielles Gebiet innerhalb der Asylpolitik.

Bei einer genaueren Betrachtung der vier Regierungen seit dem Jahr 2000 bemerkt man Ähnlichkeiten aber auch Differenzen in Bezug auf die ecuadorianisch-kolumbianischen Beziehungen, sowie die Politiken, welche die Flüchtlingsbevölkerung betreffen. Die ersten beiden Regierungen, Noboa (2000-2003) und Gutiérrez (2003-2005), verfolgten eine Politik, die sich mit dem *Plan Colombia* deckte. Unter Gutiérrez wird eine Integration in die regionale Sicherheitspolitik der USA forciert, und das Militär bekommt per Dekret die Kontrolle über das gesamte nördliche Grenzgebiet übertragen. 2002 wird die Grenze an der internationalen Brücke von Rumichaca teilweise gesperrt, was Präsident Noboa

mit einer hohen Kriminalitätsrate begründet. Unter Gutiérrez kommt es zu konkreten migratorischen Restriktionen, die exklusive für kolumbianische StaatsbürgerInnen bedacht wurden, wie die Einführung der Visapflicht und des *Pasado Judicials*. Zusätzlich wird AsylwerberInnen 2003 ausdrücklich der Zugang zum Arbeitsmarkt untersagt.

Mit dem Interimspräsidenten Alfredo Palacio (2005-2007) zeigt sich der unter Correa (seit 2007 im Amt) weitergeführte neue Kurs in einer Distanzierung von der kolumbianischen Politik. Die stetige Forderung nach einer Beendigung der chemischen Vernichtung der an der Grenze angesiedelten Kokafelder, wird jedoch erst unter Correa durchgesetzt. Dieser distanziert sich ähnlich wie Palacio von einer Einmischung in den kolumbianischen Konflikt und verlangt die Anerkennung der Mitverantwortung für das ecuadorianische Flüchtlingsproblem von Kolumbien und der internationalen Gemeinschaft. Obwohl durch Palacio 2005 die Beschränkungen für AsylwerberInnen am Arbeitsmarkt wieder aufgehoben wurden, blieb die umstrittene Einführung des *Pasado Judicial* bestehen. Correa führte es per Dekret erneut ein. Diese Diskrepanz zwischen der Förderung der Menschenrechte und der gleichzeitigen Betonung von Sicherheitsaspekten soll unter Punkt 4.3. genauer betrachtet werden (vgl. Balda Larrea 2009: 60ff).

4.1. Das „Registro Ampliado“

Das Asylsystem Ecuadors war bis vor kurzem nicht in der Lage, mit der tatsächlichen Flüchtlingssituation umzugehen. In einer vom UNHCR finanzierten Studie, welche die Bevölkerung im nördlichen Grenzgebiet analysiert, werden rund 50 000 KolumbianerInnen identifiziert, denen berechtigterweise die Flüchtlingseigenschaft zugesprochen werden sollte. Diese Lücke im ecuadorianischen Asylsystem ist verschiedenen Faktoren zuzuschreiben. So weiß ein Großteil der Flüchtlinge nicht über die Existenz eines Asylverfahrens, oder es fehlt an finanziellen Mitteln, um den Weg zu den Registrierungseinrichtungen anzutreten. Manche Flüchtlinge fürchten sich auch davor, so von ihren VerfolgerInnen entdeckt werden zu können, und möchten deshalb möglichst anonym bleiben. Die betroffene Region ist, wie schon zuvor erwähnt, von der fehlenden Präsenz staatlicher Institutionen, einem schlecht

ausgebauten Sozialsystem, dem generell sehr langsam fortschreitenden Entwicklungsprozess und den Auswirkungen des kolumbianischen Konflikts geprägt. Ein vom UNHCR eingegangener Vorschlag zur Visibilisierung der irregulär in Ecuador lebenden kolumbianischen Bevölkerung wurde von der Regierung positiv aufgenommen und innerhalb des Plan Ecuadors verwirklicht (vgl. UNHCR 2008: 10). In Zusammenarbeit mit dem UNHCR wurde dazu ein Projekt entworfen, welches in der Zeit zwischen 2009 und 2010 implementiert wird. Unter Führung der *Dirección General de Refugiados* und mit technischer und finanzieller Unterstützung durch den UNHCR entstand somit ein weitläufiger Registrierungsprozess der kolumbianischen Flüchtlingsbevölkerung in den nördlichen Provinzen Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi, Orellana und Imbabura, welcher als „Registro Ampliado“ bezeichnet wird. Das in der Sprache der Projektlogik bezeichnete „Overall Outcome“, also das Hauptziel des Projektes, liegt in der zahlenmäßigen und ortsgebundenen Erfassung eines Großteils der betroffenen Bevölkerung. Auf diesen Informationen aufbauend sollen in Folge weitere Projekte zur lokalen Integration entworfen und durchgeführt werden (UNHCR 2009a: 5).

Der Registrierungsprozess im *Registro Ampliado*, der seit 23. März 2009 in Gang gesetzt wurde, funktioniert ähnlich wie jener in den Räumlichkeiten der *Dirección General de Refugiados* in Quito, Lago Agrio und Cuenca, basierend auf Interviews zur Feststellung über die positive Erteilung des Flüchtlingsstatus. Die Registrierungsprozesse im Rahmen des *Registro Ampliados* unterscheiden sich allerdings durch Dauer (beim Registro Ampliado wird über die Gewährung der Flüchtlingseigenschaft innerhalb eines einzigen Tages entschieden) und Ort der Durchführung. So sind es die Funktionäre der *Dirección General de Refugiados*, die zusammen mit MitarbeiterInnen des UNHCR die Dörfer und Provinzstädte aufsuchen, um dort auf Basis der Declaración de Cartagena über die Asylansuchen zu entscheiden. Fällt das Urteil für den/die Ansuchende/n negativ aus, wird diese/r in das Regelprozedere übergeleitet (vgl. UNHCR 2009a: 22). Die Zurückweisung des Antrages ist somit im Zuge des Registro Ampliados nicht möglich, es sei denn, dieser gilt als deutlich unbegründet (vgl. Decreto Ejecutivo 1635, Artículo 3). Letzteres wurde erst im Zuge einer Reformierung des Decreto Ejecutivo 3301 beigefügt und von Menschenrechtsorganisationen und -institutionen wie der Defensoría del Pueblo kritisiert, da nicht eindeutig hervorgeht, nach welchen Kriterien ein Antrag als „unbegründet“ abgewiesen werden kann (vgl. Benalcázar 23.12.2008).

Die Reformierung des Decreto 3301 durch das Decreto 1635 ist auf die Einführung des Registro Ampliado zurückzuführen, wobei neben der Ergänzung des Artikel 8, betreffend der Möglichkeit, einen Antrag als „unbegründet“ zurückzuweisen, vier weitere Artikel modifiziert wurden.

Das in Zusammenarbeit mit dem UNHCR entworfene Projekt zur Durchführung des Registro Ampliado hat also einen verbesserten Zugang zum Asylsystem zum Ziel, wobei die Einsetzung eines Mechanismus zur möglichst raschen Gewährung der Flüchtlingseigenschaft, die Registrierung und Ausstattung der Flüchtlinge mit passenden Dokumenten und die Erhebung wichtiger demographischer Daten angestrebt wurden. Tab. 4. zeigt das vom UNHCR geschätzte Budget, welches für die Implementierung des Projekts bereitgestellt wird. Die tatsächlich benötigte Summe ist aktuell noch nicht veröffentlicht.

Tab. 4. Geschätzte Kosten Registro Ampliado

2009	
UNHCR	USD
Associate Protection Officer	106.185
Support Staff	204.890
Transportation and DSA	31.500
Vehicles, generators and maintenance	131.625
Equipment maintenance and renewal	3.400
Evaluation	8.000
Psycho-social support	31.491
Monitoring costs	180.000
Total UNHCR	697.091
Dirección General de Refugiados (DGR)	
Staff	350.000
Transportation and DSA	262.500
Total DGR	612.500
TOTAL 2009	1.203.406
2010	
	USD
Support Staff	54.210
Fuel and vehicle and generator maintenance	66.825
Equipment maintenance and renewal	3.400
Evaluation	5.500
Monitoring costs	100.000
Total	229.935

Quelle: UNHCR 2009a: 23.

Einen ersten Evaluierungsbericht gibt es auch noch nicht, deshalb sollen an dieser Stelle jene Aktivitäten, welche laut Projektkonzept für die Erreichung der Ziele des Projekts sorgen, aufgelistet werden:

Erstens, soll das Koordinations- und Planungsteam, welches aus MitarbeiterInnen der *Dirección General de Refugiados* und dem UNHCR besteht, den Prozess überwachen und die rechtliche und logistische Dokumentation übernehmen.

Zweitens, sind die mobilen Registrierungsutensilien, sowie die Datenbank zu verbessern. Dafür werden die Bereitstellung der nötigen Ausrüstung und die Einrichtung der Datenbank benötigt.

Drittens, muss das Personal über aktuelle Flüchtlingsthemen informiert und in das ecuadorianische Asylsystem eingewiesen werden. Je nach Aufgabe im Registrierungsprozess, kommen weitere Schulungen dazu, wie zum Beispiel das Erlernen von Interviewtechniken.

Viertens, sind zur Registrierung der potenziellen Flüchtlinge MitarbeiterInnengruppen zu bilden, die in Folge in den Dörfern die Registrierungsprozesse übernehmen und über die Anerkennung entscheiden, bzw. dafür sorgen, dass nicht eindeutige Fälle in das Regelsystem überstellt werden.

Fünftens, ist der gesamte Prozess mit einem Monitoring zu begleiten und eine Evaluation durchzuführen (vgl. UNHCR 2009a: 22).

Die Auswirkungen, die der Registrierungsprozess auf die betroffene Bevölkerung hat, sind von zentraler Bedeutung. Das Flüchtlingsvisum bedeutet in der Theorie eine praktische Gleichstellung mit der ecuadorianischen Bevölkerung und somit den Zugang zu sozialen Leistungen, wie dem Gesundheits- und dem Schulsystem, die Sicherheit, nicht abgeschoben werden zu können, und die Möglichkeit, zurückgebliebene Familienmitglieder in die neue Heimat zu holen. Die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit dem UNHCR soll nicht unterschätzt werden. So trägt dieser nicht nur mehr als die Hälfte der Kosten der Initiative, sondern sorgt auch für Sicherheit und Vertrauen unter der betroffenen Bevölkerung. Eine kolumbianische Frau, die seit sechs Jahren in Ecuador lebt, beschreibt im folgenden Zitat ihre Erfahrungen mit dem Registro Ampliado. Gerüchte kursierten, dass es sich bei den Registrierungen um eine Falle handle. Die Präsenz des UNHCR vermittelte ihr jedoch

genügend Sicherheit, sodass sie den Gerüchten trotzte und sich durch den Prozess traute.

“Yo había escuchado durante el fin de semana un carro que anunciaba que iban a darnos documentos a los refugiados colombianos en el coliseo de Muisne. Al día siguiente me acerqué al coliseo a ver que estaba pasando, algunas personas nos decían que era una mentira y que cuando todos estemos adentro la policía nos iba a llevar. Yo vi los carros de ACNUR y esto me dio confianza para aventurarme a ver de que se trataba todo eso del registro ampliado.” (Refugees United, 6.04.2010).

Dem Prozess des Registro Ampliado ist eine Masseninformatiionskampagne des UNHCR in Zusammenarbeit mit CIESPAL, einer NGO die sich auf Kommunikation spezialisiert hat, vorangegangen. Diese diente einerseits der Verbreitung des Ablaufes des Registro Ampliados, sodass die betroffene Bevölkerung das Angebot der mobilen Registrierungsstellen auch wahrnehmen konnte, und andererseits der Aufklärung der lokalen Bevölkerung, um Xenophobie vorzubeugen und die Integration zu beschleunigen. Konkret wurde eine Kommunikationsstrategie, aufbauend auf die durch CIESPAL durchgeführte Studie, entwickelt, welche sich mit den Besonderheiten der nördlichen Grenzregion auseinandersetzte. Dazu wurde eine Informationskampagne durchgeführt. Für diese vor dem Registro Ampliado stattfindende Kampagne wurden auch die lokalen Behörden und Dorfgemeinschaften einbezogen (vgl. UNHCR 2009b: 4ff).

Die partizipierenden Akteure sind im Registro Ampliado mannigfaltig. Neben den beiden Hauptakteuren, dem *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración* (Außenministerium) und dem UNHCR beteiligen sich auch das *Ministerio de Gobierno* (Innenministerium), dessen Funktionäre einen Teil der Gruppen bilden, die für die Entscheidung über die Vergabe der Flüchtlingsvisa entscheidet. Außerdem waren die Fremdenpolizei, lokale Behörden und Organisationen aus der Zivilgesellschaft, wie SJRM, HIAS und *Asylumaccess* vor Ort aktiv (vgl. Interview Berlin, 2009).

4.2. Integration

Die hier verwendete Definition von Integration stützt sich auf Johan Wets, der Integration einen zweiseitigen Prozess nennt, bei welchem sowohl die Immigrations- als auch die Gastgesellschaft involviert ist. Er teilt Integration in drei Dimensionen, wobei die strukturelle Ebene die messbarste darstellt. Strukturelle Integration bezieht sich auf den Zugang zu den großen Institutionen einer Gesellschaft, wie zum Arbeitsmarkt und zu Bildung. Die zweite Dimension ist die soziale Integration, gemessen an dem Interaktionsniveau zwischen der ankommenden und der aufnehmenden Gruppe. Die dritte Dimension stellt die kulturelle Integration dar, welche den Grad der Identifizierung mit den Normen und Werten der aufnehmenden Gesellschaft widerspiegelt (vgl. Wets 2006: 97f).

Alle drei Dimensionen sind in Ecuador trotz einiger Verbesserungen in jüngster Zeit von Diskriminierung und Xenophobie geprägt. Obwohl Ecuador und Kolumbien eine gemeinsame Geschichte verbindet, die ankommende Bevölkerung der nördlichen Population ethnisch nahe steht und Spanisch in beiden Gesellschaften Amtssprache ist, erzeugten die ab dem Jahr 2000 eintreffenden Flüchtlingsströme eine neue Situation, welche die Einführung neuer Integrationsmaßnahmen erforderlich machte. Die Schwäche der ecuadorianischen Institutionen, welche nicht zuletzt in einer mangelnden Kooperation zwischen den einzelnen Institutionen bestand, hat hier die Erarbeitung von greifenden Policies nicht erlaubt (vgl. Balda Larrea 2008: 5). Sowohl staatliche als auch nicht staatliche Institutionen haben den Bereich der Integration vernachlässigt, da ihr Augenmerk einzig auf dem Asylprozess lag (vgl. Rivera 2007: 16).

Die Flüchtlingsunterkünfte, die von ACNUR zur Verfügung gestellt werden und vor allem in den nördlichen Provinzen aufzufinden sind, werden nur wenig genutzt. Viele Flüchtlinge fürchten sich vor InformantInnen, welche sich unter der Flüchtlingsbevölkerung befinden könnten und für eine bewaffnete Gruppe in ihrem Heimatland tätig sein könnten (vgl. Velez Vega 2000: 175). Die daraus folgende Zersplitterung und Verteilung der kolumbianischen Bevölkerung, erschwert nicht nur, wie schon erwähnt, die Erfassung der betroffenen Bevölkerung, sondern stellt auch ein Hindernis für die Erarbeitung von Politiken und Projekten zur Integration dar.

Analog der drei Dimensionen lassen sich einige Probleme erkennen, deren Beseitigung für einen positiven Integrationsprozess essentiell ist. In letzter Zeit wurden diese sowohl von NGOs, als auch von staatlichen Institutionen wahrgenommen, obwohl sich das allgemeine Interesse immer noch nicht ausreichend auf diesen im Zusammenhang mit Migration im Allgemeinen stehenden Bereich erstreckt (so Gina Benavides im schriftlichen Interview, 2010).

In Bezug auf die strukturelle Integration, d.h. jene Situationen, wo die Flüchtlinge mit dem normativ-institutionellen System in Berührung kommen, lassen sich drei Problemfelder erkennen. Erstens haben bis vor kurzem nur 25% der Flüchtlinge, denen eigentlich die offizielle Flüchtlingseigenschaft zugesprochen gehört, einen Antrag zur Anerkennung dieser eingebracht. Die Anerkennungsquote liegt dabei lediglich bei rund einem Drittel. 90% der verbleibenden zwei Drittel, denen die Flüchtlingseigenschaft, aus welchen Gründen auch immer, nicht zuerkannt wurde, verbleiben dennoch mit einem irregulären Status im Land. Keine existierende Policy setzt sich mit diesen beiden Flüchtlingsgruppen im Zusammenhang mit Integration auseinander, und es existieren keine rechtlichen Instrumente, die eine Abschiebung gemäß dem Non-Refoulement Prinzip zulassen (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 120ff und Benavides 2006: 274ff).

Zweitens ist das Recht auf Arbeit bei AsylwerberInnen, welches 2004 von Präsident Gutiérrez per Dekret verboten wurde, bis vor kurzem nicht gewährleistet gewesen. Die genannten Zahlen bezüglich Antrags- und Anerkennungsquote machen jedoch deutlich, dass das Recht auf Arbeit noch immer nicht für einen Großteil der kolumbianischen Bevölkerung gilt. Dieser Mangel an Möglichkeiten erklärt den hohen Anteil kolumbianischer StaatsbürgerInnen im informellen Sektor, in welchem sie sich vor allem auf den Verkauf von Produkten spezialisiert haben. Die Gefahr der Ausbeutung ist somit unter der Flüchtlingsbevölkerung besonders hoch (vgl. Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración y Comercio 2008: 21). Das dritte Problem sind die bürokratischen Hürden, welche eine Flüchtlingsfamilie zu durchlaufen hat, um ihre Kinder in das lokale Schulsystem einzuschreiben, und auf Grund dessen kann ein hoher Prozentsatz kolumbianischer Kinder und Jugendlicher nicht vom ecuadorianischen Bildungssystem profitieren (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 120).

Die soziale Integration ist auf Grund der fehlenden Initiativen zur Ermächtigung („Empowerment“) der Flüchtlingsbevölkerung vernachlässigt worden. Die

Aktivitäten der Organisationen und Institutionen sind von dem Bild der humanitären Hilfe geleitet, anstatt den Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu verfolgen (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 121).

Die kulturelle Dimension ist laut Patricio Benalcázar die größte Herausforderung. Denn obwohl auf normativer Seite große Fortschritte stattgefunden haben, werden den Flüchtlingen im Alltag ihre Rechte verweigert (vgl. Interview Benalcázar 2009). Die Zivilgesellschaft neigt dazu ihre emigrierenden Verwandten und Bekannten als Helden zu verehren, während sie die in Ecuador lebenden ImmigrantInnen und Flüchtlinge skeptisch betrachtet (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 49). Die Interaktion zwischen ankommender und autochthoner Gesellschaft ist durch eine Vielzahl an Einstellungen und Verhalten gekennzeichnet, die den Weg der Integration entscheidend prägen. Der staatliche Diskurs mit den dazu verfolgten Policies ist äußerst ambivalent und fördert einerseits die Integration, während er andererseits Gegenteiliges bewirkt. Auf diese Ambivalenz in der ecuadorianischen Politik soll im folgenden Kapitel noch genauer eingegangen werden. Es existieren neben der ausdrücklichen Wahrung der Menschenrechte auch Policies, welche die Diskriminierung der kolumbianischen Bevölkerung fördern. Beispiel dafür ist das Präsidentielle Dekret Nr. 1471 bzgl. der Wiedereinführung des unter Gutiérrez erlassenen Strafregisterauszugs für kolumbianische StaatsbürgerInnen. Correa begründet seine Entscheidung damit, dass versucht wird die Einreise kolumbianischer Straftäter zu unterbinden (*„... por la cual se procure evitar el ingreso de delincuentes colombianos;“*) (Decreto Ejecutivo Nro. 1471 vom 3.12.2008). Verbreitet durch die Medien, resultiert daraus ein hohes Maß an Alltagsdiskriminierung. INREDH⁴⁰ meldet, dass es sich bei 90% der 591 von ihnen zwischen August 2004 und Dezember 2005 behandelten Fälle um Diskriminierungsopfer handelte. Besonders häufig wurden Rechte, welche der strukturellen Integration förderlich sein sollten, wie Arbeit, Behausung, Bildung und Gesundheit verletzt. Das Fehlen eines rechtlichen Anti-Diskriminierungsinstruments wird dabei besonders kritisiert (vgl. Benavides 2006: 272f). Vorurteile gegen KolumbianerInnen basieren auf der Angst, dass diese Gewalt in ihrer Natur tragen. Dazu kommt die Furcht vor der Armut, davor nun die knappen Ressourcen noch mit anderen teilen zu müssen. Allgemeine Assoziationen mit

⁴⁰ INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos) ist eine Organisation, die vor allem im Rechtsbereich aktiv ist und am Gesetzesentwurf zur „Ley Orgánica de Refugio“ im Jahr 2004 führend beteiligt war.

ImmigrantInnen sind typischerweise Kriminalität, Arbeitskonkurrenz und Armut (vgl. Moreno Nuñez 2008: 5f).

Für die Eliminierung der strukturellen Mängel von Integration wurde als wichtigste Maßnahme das Registro Ampliado geschaffen. Obwohl es dabei eigentlich um die Registrierung der Flüchtlinge und die Dokumentierung dieser geht, ist es eine Maßnahme, die als Basis für darauf aufbauende Integrationsmaßnahmen essentiell ist. Erst durch den Besitz eines legalen Dokumentes, in diesem Falle eines offiziellen Flüchtlingsdokumentes⁴¹, kann vom Recht auf Arbeit, Bildung und Gesundheit Gebrauch gemacht werden. Damit Flüchtlinge und ImmigrantInnen ihre Rechte verteidigen können, brauchen sie Unterstützung bei der Entwicklung von Instrumenten, die ihnen dabei helfen. Der JRS klärt die FührerInnen der Flüchtlingsgruppierungen auf, wo sie die Verletzung ihrer Rechte melden können. Die FührerInnen wiederum haben Netze aufgebaut, welche weitere Missbräuche sofort erkennen lassen sollen. Manche dieser Missbräuche werden vor Gerichten geklärt, andere in Zusammenarbeit mit anderen Gruppen der Zivilgesellschaft an die politisch-administrative Ebene weitergeleitet (vgl. Moreno Nuñez 2008: 5f). Weitere Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration schafft die NGO *Asylumaccess*, die sich unter anderem auf die Stärkung der Flüchtlingsnetzwerke konzentriert.

Den Problemen in Bezug auf die soziale und kulturelle Integration wird mit verschiedenen Projekten begegnet. Der UNHCR hat in seinem Jahresbudget für 2009 mehrere Projekte vorgesehen, welche sich mit der Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung und dem Empowerment der Flüchtlingsbevölkerung beschäftigen (vgl. UNHCR 2009b). Ähnlich wie im Plan Ecuador, wird auch hier die sozio-ökonomische Integration mit der Förderung von Mikrokrediten propagiert. Im Plan Ecuador ist ebenfalls eine Kampagne zur Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung und der nationalen und lokalen Institutionen vorgesehen, die zur Eliminierung der diskriminierenden Handlungen von Seiten der Bevölkerung und der Behörden führen soll (vgl. Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración y Comercio 2008: 43).

Eine im Mai 2007 stattgefundene Veranstaltung mit dem Thema „Encuentro entre dos pueblos“ (Treffen zwischen zwei Völkern) hatte es sich zum Ziel gesetzt, alle drei Dimensionen von Integration zu erfassen. Organisiert von SRJM, ARCOE (einem Flüchtlingszusammenschluss) und CND (eine Organisation der intern deplatzierten

⁴¹ siehe Punkt 3.2. für die verschiedenen Arten an Dokumenten.

kolumbianischen Bevölkerung) soll das Ziel der Veranstaltung die Stärkung der Organisationen der Flüchtlingsbevölkerung (Förderung der sozialen Integration zur Erreichung struktureller Verbesserungen) und die Steigerung der Kenntnisse über die Flüchtlingsproblematik unter der lokalen Bevölkerung (Förderung der kulturellen Integration) sein (vgl. Hanekamp/ Montalvo 2008: 109f).

Das Außenministerium beteiligt sich durch die *Dirección General de Refugiados* an PACIS (Proyectos de Apoyo Comunitario e Integración, Programme, welche an die Empfängerregionen von Flüchtlingen gerichtet sind), wobei es sich bei den Begünstigten der Projekte um die gesamte Bevölkerung handelt. Die ursprüngliche Struktur der PACIS bestand aus drei Säulen:

- Comité de Coordinación (repräsentiert durch ACNUR und Dirección General de Derechos Humanos der Ministerio de Relaciones Exteriores), zuständig für die Definition und Genehmigung der im Rahmen von PACIS durchgeführten Programme.
- Comité Operativo (repräsentiert durch das Außenministerium, ACNUR und FAS⁴²), zuständig für die Planung, Ausführung und Evaluierung der Projekte.
- Comités Provinciales (Field Workers von ACNUR und FAS)

Aktuell partizipieren in den Comités Operativo und Provinciales mehrere Akteure (Partner) in der Ausführung von Projekten, wie z.B. auch HIAS. Außerdem kommt es zu einer größeren Dezentralisierung des Comité Operativo (vgl. Crespo Cuesto 2006: 46ff).

4.3. Die Ambivalenz zwischen Menschenrechtsfördernden und Sicherheitsbetonenden Faktoren in der ecuadorianischen Asylpolitik

Das Fehlen eines soliden institutionellen Rahmens führte dazu, dass die Politik in Ecuador immer stark vom politischen Kontext beeinflusst wurde (vgl. Balda Larrea 2008: 46). Die Asylpolitik der ecuadorianischen Regierungen ist von einer Widersprüchlichkeit geprägt. Einerseits existieren restriktive Políticas, welche die nationale Souveränität und die Notwendigkeit von Sicherheitsaspekten unterstreichen,

⁴² Fundación Ambiente y Sociedad

andererseits werden laufend neue Aktionspläne und Abkommen erstellt, welche die Schutzmaßnahmen für Flüchtlinge ausweiten sollen (vgl. Balda Larrea 2008: 5).

Eine stärkere Verlagerung in Richtung der Menschenrechtlichen Aspekte wird mit der neuen Verfassung von 2008 deutlich, nimmt man die bis dahin vorherrschende liberale Auffassung als Referenzpunkt, die auf der einen Seite Rechte der individuellen Freiheit, sowie die Eigentumsrechte legislativ gewährleistet, andererseits für die sozialen Rechte und das Völkerrecht nur wenige Instrumente zur Verfügung stellt (vgl. Jimenez Jimenez 2007: 16). Diese neuerdings starke Betonung der Menschenrechte innerhalb des offiziellen Diskurses soll jedoch nicht über die existierenden Maßnahmen hinwegtäuschen, die unter dem Begriff der Sicherheit zu einer Einschränkung der Menschenrechte beitragen. Die größte Diskrepanz zwischen der Verfassung von 2008, in welcher in 58 Artikeln die Rechte von MigrantInnen und Asylsuchenden garantiert werden, und der Realität stellt die Wiedereinführung des sogenannten *Pasado Judicial* (Strafregisterauszug) dar. Diese 2004 von Präsident Gutiérrez eingeführte Bestimmung verpflichtet jede/n kolumbianische/n StaatsbürgerIn, bei der Einreise in ecuadorianisches Staatsgebiet einen aktuellen Strafregisterauszug vorweisen zu können. Nach Absetzung der gegen die damalige (und heutige) Verfassung sowie andere internationale Abkommen verstoßenden Regelung, führte Präsident Correa diese durch das Präsidientielle Dekret Nr. 1471 vom 3. Dezember 2008 mit der Begründung der nationalen Sicherheit wieder ein. Dieses Dekret gilt ausnahmslos für alle KolumbianerInnen. Ein Monat später, am 7. Jänner 2009, fügte er dem Artikel 1 des Dekrets Nr. 1471 durch das Präsidientielle Dekret 1522 einen weiteren Artikel hinzu, der neben Minderjährigen und offiziell anerkannten Flüchtlingen in Ecuador auch Flugbesatzungen, Regierungsmitglieder, DiplomatenInnen und Personal von internationalen Organisationen, von den Bedingungen ausschließt.

Die Wiedereinführung der Forderung des *Pasado Judicials* rief vielfache Kritik in den Organisationen der Zivilgesellschaft und den staatlichen Institutionen, welche für die Einhaltung und Förderung der Menschenrechte eintreten, hervor. So weist die *Defensoría del Pueblo* in einem Brief an den Präsidenten Correa auf die Unvereinbarkeit der Maßnahme mit mehreren Grundsätzen und Normen hin, die in der politischen Verfassung und in verschiedenen internationalen Instrumenten, welche Ecuador unterzeichnet und ratifiziert hat, zu finden sind. Zu diesen zählt die Unschuldsvermutung, das Non-Refoulement Prinzip und jene Normen, welche die

Integration der Andenregion bestimmen. Erstere, garantiert durch Art. 76 Z 2 der politischen Verfassung Ecuadors, Art. 8 Z 2 der amerikanischen Menschenrechtskonvention, Art. 14 Z 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und Art. 18 Z 2 der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, wird per se schon durch die bloße Einführung des *Pasado Judiciais* verletzt. Die Nichtvereinbarkeit des *Pasado Judiciais* mit dem Non-Refoulement Prinzip, welches ebenfalls Verfassungsrechtlichen Schutz genießt (in Art. 41 und Art. 66 Z 14) und in der Genfer Flüchtlingskonvention statuiert ist, trifft Flüchtlinge am gravierendsten. Als Mitglied der Andengemeinschaft (CAN) widersetzt sich die Einführung des *Pasado Judiciais* auch der im Juni 2001 approbierten Entscheidung 503 der CAN, die in ihrem Artikel 10 für die Einreise kolumbianischer StaatsbürgerInnen nach Ecuador einzig das Vorweisen eines national gültigen Ausweises vorsieht und damit einen freien Personenverkehr ermöglicht (vgl. Benalcázar 23.12.2008).

Die Ambivalenz der Politik Correas ist jedoch nicht auf den Verfassungstext und das Dekret Nr. 1471 bzw. Nr. 1522 beschränkt. Das unter Punkt 4.1. erwähnte Registro Ampliado ermöglicht durch seine rasche Prozedur eine hohe Rate an vormals in Illegalität lebenden Asylberechtigten und kann als struktureller Integrationsfaktor gesehen werden. Dem gegenüber steht eine starke Militarisierung der nördlichen Region Ecuadors. Artikel 416, Z6 der Verfassung verteidigt eine „universelle Staatsbürgerschaft“, „das Recht aller Einwohner des Planeten, sich frei zu bewegen“ und „das Ende des „Ausländerstatus““. Dieses Konzept steht in scharfem Kontrast mit der zeitweisen Schließung der Grenze (vgl. Interview Benavides, 2009) und der Praxis vieler ausführender Organe, wie der Polizei, des Militärs oder der ArbeitgeberInnen der Flüchtlinge. Patricio Benalcázar von der *Defensoría del Pueblo* und Verantwortlicher für alle Personen, die sich in Migrations- bzw. Asylkondition befinden, berichtet, dass jeden Tag Delegierte aus den Provinzen von Fällen berichten, bei denen Abschiebungen vorgenommen werden, selbst wenn diese Personen über ein 12-IV-Visum verfügen, welches sie als anerkannte Flüchtlinge ausweist (vgl. Interview Benalcázar, 2009). Dieser Praxis wiederum steht der politische Wille gegenüber, eine Aktualisierung des Dekrets 3301 aus dem Jahr 1992 voranzutreiben, welches in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden soll.

Das Konzept der „Entwicklung“ hat sich dabei stark verändert. So profitierte die Bevölkerung von dem progressiven entwicklungspolitischen Fokus der Vorgängerregierung Noboas, obgleich dieser Fokus nicht Motiv der Maßnahme war, sondern als Instrument zur Bekämpfung des Drogenhandels eingesetzt und propagiert wurde. UNDENOR⁴³, welches als ebensolches entwickelt wurde, machte seinen Sicherheitsfokus deutlich. Eine Verbindung zum Sicherheitslastigen Fokus der USA lässt sich an dessen staatlicher Entwicklungsagentur USAID festmachen, die größte Geberorganisation von UDENOR ist (vgl. Crespo Cuesta 2006: 63f).

Der Fokus der USA scheint sich jedoch mit der Regierungsübernahme von Barack Obama ebenfalls zu verändern. Folgende budgetäre Veränderungen werden im „Summery and Highlights“ – Dokument der Obama-Regierung bezüglich ihrer Entwicklungsflüsse 2010 nach Kolumbien aufgelistet:

Tab. 5. US-Foreign Assistance to Colombia 2008-2010

	2008	2009	2010
Military and Police Aid (est.)	305.004	303.909	268.055
Economic and Social Aid (est.)	234.412	236.500	240.660
Total, 4 programs	539.416	540.409	508.715

Quelle: The Center for International Policy's (7.05.2009).

Die Zahlen in Tab. 5. weisen auf mehrere Absichten hin:

- Die Regierung unter Präsident Obama bedenkt Kolumbien 2010 mit weniger Hilfe, obwohl die allgemeine Hilfeleistung der USA in absoluten Zahlen steigt. Die Entwicklungsflüsse an Kolumbien werden um \$31.6 Millionen US-Dollar, bzw. 6 Prozent zum Vorjahr gekürzt.
- Die Kürzungen werden im militärisch/ polizeilichen Sektor vorgenommen, was zu einer größeren Parität zwischen militärischer und wirtschaftlicher Hilfe führt, auch wenn durch die Hilfe, die das US-amerikanische Verteidigungsbudget bereitstellt, die Militärhilfe überwiegt (vgl. The Center for International Policy's 7.05.2009).

⁴³ UDENOR (Unidad de Desarrollo Norte) ist ein Instrument, welches entwicklungspolitische Maßnahmen in der nördlichen Region Ecuadors fördert.

Auch Correa leitet sein Budget immer mehr in Richtung wirtschaftliche Entwicklung. UDENOR, das von Gustavo Noboa eingeführte Entwicklungsinstrument für den Norden, wurde von Correa kurz nach seinem Amtsantritt mittels präsidientiellem Dekret abgeschafft und mit der Einsetzung des *Plan Ecuador* begründet (vgl. El Universo, 6.11.2007). Ein Schritt, durch den eine deutliche Distanzierung von der sicherheitslastigen Politik seiner Vorgänger bemerkbar wird.

Zusammenfassend wird ein stark auf die Menschenrechte ausgerichteter Diskurs des Präsidenten Correa deutlich, wobei in der Praxis, sei es durch Unwissen oder Xenophobie, eine häufige Verletzung der Menschenrechte gemeldet wird. Viele Normen und rechtliche Instrumente bevorzugen die nationale Sicherheit gegenüber der Einhaltung der Menschenrechte. Ein Wandel zu einer stärkeren Fokussierung der Asylproblematik ist erkennbar, nicht zuletzt weil die Themen Flüchtlinge und Asyl in der ecuadorianischen Außenpolitik immer nur peripher behandelt und deshalb auf bilateralen Gipfeltreffen nicht besprochen wurden (vgl. Rovayo/ Colem 2007: 19).

FAZIT

Die vorliegende Arbeit hat sich der Forschungsheuristik des Akteurszentrierten Institutionalismus bedient, um die Beschaffenheit des ecuadorianischen Asylsystems zu erfassen und die prinzipiellen Akteure zu identifizieren. Das analytische Modell von Mayntz und Scharpf (vgl. Mayntz/ Scharpf 1995: 45) verdeutlicht die Rolle, welche die Akteure im Policy-Prozess innerhalb eines bestimmten Kontextes einnimmt. Das Ergebnis ihres Handelns ist durch die Interaktion mit anderen Akteuren geprägt, wobei der institutionelle Kontext und nichtinstitutionelle Faktoren (wie zum Beispiel der sozio-ökonomische Hintergrund Ecuadors) maßgeblichen Einfluss auf das Handeln der Akteure ausüben.

Die Schlüsselakteure des Asylsystems sind in drei Ebenen eingeteilt worden, um die spezifischen Machtpositionen klassifizieren zu können: internationale Organisationen, staatliche Akteure und zivilgesellschaftliche bzw. nicht-staatliche Organisationen. Unter Präsident Correa haben sich die politischen Strukturen grundlegend verändert, was in Folge eine Verschiebung der Machtverhältnisse auf dem Gebiet der Asylpolitik bewirkte. Das Asylsystem Ecuadors wurde in der Vergangenheit von nichtstaatlichen Organisationen, vorrangig durch den UNHCR bestimmt. Erst mit der Konsolidierung der aktuellen Regierung Rafael Correas ist eine aktive staatliche Asylpolitik zu erkennen. Das Asylfeld hat sich in den letzten Jahren zu einem Bereich entwickelt, in welchem internationale, staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenarbeiten. Die einstig unkoordinierten Aktionen von Staat und Zivilgesellschaft wichen zu Gunsten einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. Der Zivilgesellschaft wurde gleichzeitig durch die im Oktober 2008 eingeführte Verfassung mit der *Función de Transparencia y Control Social* zu mehr politischem Mitspracherecht verholfen. Die Schaffung dieser neuen „bürgerlichen“ Gewalt veränderte die politische Struktur Ecuadors grundlegend. Die Verfassung von 2008 erwähnt erstmals auch die politischen und sozialen Rechte der Flüchtlingsbevölkerung. Nachdem die Flüchtlingszahlen aus dem von Konflikt geprägtem Kolumbien weiterhin steigen und ein Großteil der kolumbianischen Flüchtlinge in Ecuador aus verschiedenen Motiven noch keinen Asylantrag gestellt hat, beschloss die Regierung in Kooperation mit dem UNHCR einen Registrierungsprozess (*Registro Ampliado*) einzuleiten, der die nördliche Region

Ecuadors betraf. Jeder Asylantrag wird dabei innerhalb eines Tages bearbeitet und erwirkt bei positivem Ausgang eine theoretische Gleichstellung mit ecuadorianischen StaatsbürgerInnen.

Neben Maßnahmen wie dem *Registro Ampliado*, die darauf abzielen, die Menschenrechte zu fördern, hat die Regierung Correa sich gleichzeitig für einen politischen Kurs entschlossen, der die nationale Sicherheit in den Mittelpunkt stellt. Die Verfassung von 2008, in welcher auch die Rechte von MigrantInnen und Asylsuchenden rechtlich geschützt werden, steht dabei in starkem Kontrast zu den präsidentiellen Dekreten Nr. 1471 und Nr. 1522 (Einführung des *Pasado Judiciais* für kolumbianische StaatsbürgerInnen). Diese politische Inkohärenz ist auf eine Mischung von Faktoren zurückzuführen. Einerseits handelt der Präsident in Anspielung auf die starke Fokussierung der Menschenrechte auf Grund seiner ideologischen Vorstellungen („ein gemeinsames Amerika“), die ihm nicht zuletzt zum Wahlsieg verholfen haben, andererseits versucht Correa die Auswirkungen des kolumbianischen Konflikts auf Ecuador zu mildern. Es soll verhindert werden, dass die Gewährung von Asyl zur Verlagerung des Konfliktes auf ecuadorianisches Territorium missbraucht wird. Diego Corral, von der *Dirección General de Refugiados* sieht die Einführung des *Pasado Judiciais* als notwendige Maßnahme, um eine Politik der „offenen Grenzen“ weiterhin gewährleisten zu können (vgl. Interview Corral, 2009).

Die Institutionalisierung des nationalen Asylsystems entwickelt sich zwar auf progressive Weise, was unter anderem der Stabilität der Regierung zuzuschreiben ist, jedoch steht Ecuador noch immer vor einigen fundamentalen Hindernissen und Herausforderungen. Erstens ist Ecuador mit Problemen struktureller Natur konfrontiert: die generelle ökonomische Situation Ecuadors erlaubt nur ein begrenztes Budget. Den Grenzregionen fehlt es an Basismitteln und die sozialen Indikatoren sind sehr niedrig. Flüchtlinge bzw. Menschen „bevorzugter Aufmerksamkeit“, wie sie in der Verfassung genannt werden, werden dadurch zusätzlich belastet. Es ist außerdem noch viel Informationsarbeit zu leisten, da es durch Unkenntnis immer wieder zu Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen von Seiten der Behörden und des Sicherheitspersonals kommt. Zweitens gilt es administrative Hürden zu bewältigen: dauerhafte Lösungen, wie freiwillige Rückkehr, Integration oder Umsiedlung in ein drittes Land sind in keinerlei Form im Dekret 3301 zu finden.

Auch bei PACIS handelt es sich eher um eine Geste des guten Willens von Seiten der Regierung, da finanziell kein Aufwand betrieben wird. Drittens führen xenophobische Sichtweisen der ecuadorianischen Bevölkerung, geschürt durch sicherheitspolitische Maßnahmen, wie die Einführung des *Pasado Judicial*, zu Integrationsproblemen (vgl. Crespo Cuesta 2006: 57ff).

Das politische System Ecuadors unterläuft gerade einen starken Veränderungsprozess, der sich institutionell und rechtlich auf den Asylbereich auswirkt. Diese Veränderungen sind nicht zuletzt kontextbedingt. Eine Verlagerung der innerstaatlichen Probleme Kolumbiens in Richtung ecuadorianische Grenze hat einen starken Anstieg an Flüchtlingen bewirkt. Auf Grund der politischen Stabilität, die seit dem Antritt der Regierung Correas in Ecuador herrscht, kann diese Schwierigkeit nun besser attackiert werden. Die Politikgestaltung im Asylbereich verläuft derzeit sehr aktiv und setzt an vielen ehemaligen Lücken an. Eine weitergehende Beobachtung der ecuadorianischen Asylpolitik ist aus diesem Grund angebracht.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

ACNUR (2000): La Situación de los Refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria. Icoria editorial, Barcelona.

Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Campus Verlag, Frankfurt am Main.

Aguilar Aguayo, Veronica Alexandra (2006): La Importancia de la Cooperación Internacional y el rol de los Organismos Nacionales en el Cumplimiento de los Compromisos Internacionales Adquiridos por el Ecuador en Atención a la Población Refugiada Colombiana. Dissertation: PUCE, Quito.

Alemann, Ulrich von/ Tönnemann, Wolfgang (1995): Grundriß. Methoden in der Politikwissenschaft. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Westdeutscher Verlag, Opladen. S. 71-138.

Balda Larrea, Sebastián (2008): El Refugio Colombiano en el Ecuador en el Periodo 2000 – 2007: Debilidad Institucional y Políticas Públicas. Masterarbeit: FLACSO, Quito.

Benalcázar Alarcón, Patricio (2004): Marco de Protección de los Derechos Humanos. Balance en la Región Andina. In: Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB (Hrsg.): Globalización, migración y derechos humanos. Abya-Yala, Quito. S. 25-46.

Benalcázar Alarcón, Patricio (2009a): El Buen vivir, más allá del desarrollo. La nueva perspectiva constitucional en Ecuador. In: Acosta, Alberto (Hrsg.): El Buen vivir. Una vía para el desarrollo. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Benalcázar Alarcón, Patricio (2009b): Políticas públicas y movilidad humana en el escenario constitucional ecuatoriano. INREDH, Quito. Online unter: http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=99%3Apoliticas-publicas-y-movilidad-humana-en-el-escenario-constitucional-ecuatoriano&Itemid=49 (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Benavides, Gina (2006): Los Refugiados colombianos en Ecuador. In: Ministerio de Relaciones Exteriores (Hrsg.): Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia – Perú). PLANEX 2020. Quito. S. 261-285.

Bilsborrow, Richard E./ CEPAR (2006): The Living Conditions of Refugees, Asylumseekers and other Colombians in Ecuador. Millenium Development Indicators and Coping Behaviour. Netherlands Indterdisciplinary Demographic Institute, The Hague. Online unter: <http://www.unhcr.org/45adf2d82.pdf> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Blum, Sonja/ Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Cely, Nathalie (2009): Políticas sociales e institucionalidad en Ecuador: avances y desafíos de la política de desarrollo social. In: Instituto de la Niñez y la Familia, Ministerio de Inclusión Económica y Social, UASB (Hrsg.): Políticas sociales e institucionalidad pública. Corporación Editora Nacional, Quito. S. 169-174.

Córdova, Holger Paúl (2004): Elementos para la construcción de una política de seguridad del Ecuador con respecto al Plan Patriota. In: Guerrón, Oscar León (Hrsg.): o.T. Revista de la Facultad de Jurisprudencia, Palabra Nro. 6, Universidad Central del Ecuador, Quito.

Cortez Recalde, Lewis Ricardo (2008): El Fenómeno de la Inmigración de ciudadanos colombianos y peruanos hacia el Ecuador durante los años 2003 a 2006, y el Refugio como medio de regularización de su condición migratoria. Dissertation: PUCE, Quito.

Crespo Cuesta, Eduardo (2006): La Institución del Refugio en el Ecuador y la Crisis Colombiana: Respuestas y Limitaciones estatales. Masterarbeit: Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Dube, Oeindrila/ Naidu, Suresh (2010): Bases, Bullets and Ballots: The Effect of U.S. Military Aid on Political Conflict in Colombia. Center for Global Development Working Paper Nr. 197. Online unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1542699#%23 (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Dunn, William N. (2008): Public policy analysis. An introduction. Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Effner, Henning (2003): Die Andengemeinschaft: Scheitern eines Integrationsmodells? In: Bodemer, Klaus/ Gratius, Susanne (Hrsg.): Lateinamerika im internationalen System. Zwischen Regionalismus und Globalisierung. Leske + Budrich, Opladen. S. 105-126.

Esser, Ruth (1997): Schreiben im Vergleich. Kulturelle Geprägtheit wissenschaftlicher Textproduktion und ihre Konsequenzen für den universitären Unterricht von Deutsch als Fremdsprache. Iudicium Verlag, München.

Faust, Jörg/ Vogt, Thomas (2002): Politikfeldanalyse und internationale Kooperation. In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 353-377.

Hanekamp, Erika/ Montalvo, Nadesha (2008): Encuentro entre dos pueblos. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), Quito.

INREDH/ Fundación Fabián Ponce (2005): La Sociedad Civil y el Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio. Comunicaciones INREDH, Quito.

Jakobi, Tobias (2007): Akteurszentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main. Online unter: http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAgsFs/FAgsF_47_Institutionalism

[us.PDF](#) (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Jimenez Jimenez, Jhonny Stalin (2007): La Población Colombiana refugiada en Ecuador. Masterarbeit, UASB, Quito.

Kebir, Sabine (1991): Antonio Gramscis Zivilgesellschaft. Alltag, Ökonomie, Kultur, Politik. VSA-Verlag, Hamburg.

Langer, Michael (2008): Eine neue Verfassung für Ecuador? Eine Analyse des Verfassungsentwurfs. In: Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

Larreátegui B., Paulina (2008): La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador. In: Rivera, Fredy (Hrsg.): Seguridad multidimensional en América Latina. FLACSO Ecuador, Quito. S. 81-98.

León, Jorge (2006): Inmigrantes colombianos en Ecuador. Comentario a la ponencia: Elementos para una política de extranjería. In: Ministerio de Relaciones Exteriores (Hrsg.): Relaciones del Ecuador con sus Países vecinos (Colombia – Perú). PLANEX 2020. Quito. S. 251-260.

López, Miguel (2009): Ecuador als defekte Demokratie. Rafael Correa und die Verfassungsreform 2008. Diplomarbeit: Universität Wien.

Löscher, Gil (1994): The international refugee regime: stretched to the limit. In: Journal of International Affairs, Vol. 47. Online unter: <http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=5000189455> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Maldonado Aguirre, Monica Paulina (2005): La Institución del refugio: Analisis de la Situación de la Población Colombiana refugiada en la Ciudad de Lago Agrio, Provincia de Sucumbios y la Cooperación del ACNUR al Ecuador durante los años del 2003 y 2004. Dissertation: PUCE, Quito.

Marcella, Gabriel (2008): War without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Campus-Verlag, Frankfurt am Main.

Mejía Acosta, Andrés (2009): Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in comparative Perspective. Routledge, New York.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1994): Expertenwissen und Experteninterview. In: Hitzler, Ronald/ Honer, Anne/ Maeder, Christoph (Hrsg.): Expertenwissen. Die Institutionalisierte Kompetenz von Wirklichkeit. Westdeutscher Verlag, Opladen. S. 180-192.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner,

Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 71-94.

Moreno Nuñez, Paola (2008): Ejercer los derechos contra las consecuencias de la xenofobia. La formación práctica en derechos humanos da herramientas a los desplazados forzosos. In: SJRM (Hrsg.): Luchar contra la xenofobia: el papel de la concienciación, la inclusión, la participación y los derechos. JRS Vol. 45. S. 6-7.

Murphy, Neil. A. (2009): Constitution Making in the Republic of Ecuador: A Case Study on the Constitution of 2008. Online unter: <http://faculty.smcm.edu/mfbilin/Ecuador> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Novy, Andreas (2002): Die Methodologie interpretativer Sozialforschung. Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung, Wirtschaftsuniversität Wien. Online unter: http://epub.wu.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_525.pdf?ID=epub-wu-01_525 (letzter Zugriff: 30.12.2009).

Poe, Abigail/ Isacson, Adam (2009): Ecuador's Humanitarian Emergency. The Spillover of Colombia's conflict. In: International Policy Report, Washington D.C. Online unter: <http://www.justf.org/files/pubs/0409ecuador.pdf> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Prittwitz, Volker von (1994): Politikanalyse. Leske + Budrich, Opladen.

Quitersch, Florian (2008): Plan Colombia. Quetzal Politik und Kultur in Lateinamerika. Onlinemagazin. Online unter: <http://www.quetzal-leipzig.de/lexikon-lateinamerika/plan-colombia-19093.html> (letzter Zugriff: 19.05.2010)

Regalado, Roberto (2009): De Marx, Engels y Lenin a Chávez, Evo y Correa. Reforma y Revolución entre imaginario y realidad. In: Rodas, Germán (Hrsg.): América Latina hoy. Reforma o revolución? Ocean Press y Pcean Sur, México D.F. S. 1-41.

Rivera, Fredy/ Ortega, Hernando/ Larreategui, Paulina/ Alcalá, Pilar (2007): Migración Forzada de Colombianos – Colombia, Ecuador, Canadá. ECUADOR. Corporación Región, Medellín.

Rohe, Karl (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Stuttgart, Berlin, Köln.

Rovayo, Guillermo/ Colem, Silvia (2007): El Conflicto Colombiano en el Ecuador: Apuntes para una posible agenda de trabajo estructural. Comité Ecuménico de Proyectos, Quito.
http://cepecuador.org/cep_proy/imag/sdf/pdf/EL%20CONFLICTO%20COLOMBIA%20NO%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Seiser, Christian (1996): Politik gegenüber Fremden. Am Beispiel der Ausländergesetzgebung Frankreichs im Jahre 1993; eine Politikfeldanalyse. Dissertation: Universität Wien.

Steinitz, Klaus (2007): Erfahrungen, Probleme und Schlussfolgerungen aus dem

Sozialismusversuch in der DDR – Defizite, Aufhebenswertes, Konsequenzen. In: Dietrich, Heinz/ Modrow, Hans/ Steinitz, Klaus (Hrsg.): Sozialismus im 21. Jahrhundert. Erfahrungen aus Vergangenheit und Gegenwärtigem – Vorstellungen für die Zukunft. Kai Homilius Verlag, o.O. S. 33-54.

Stüwe, Klaus/ Rinke, Stefan (2008): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Trujillo, Julio César (2009): Sociedad Civil, Estado y Participación. In: Andrade, Santiago/ Grijalva, Agustín/ Storini, Claudia (Hrsg.): La nueva Constitución del Ecuador. Estado, Derechos e Instituciones. UASB, Quito. S. 21-44.

Velez Vega, Pamela (2000): Analisis de la Institución del Refugio en el Ecuador, dentro del Marco de las Naciones Unidas. Dissertation: PUCE, Quito.

Wets, Johan (2006): The Turkish Community in Austria and Belgium. The Challenge of Integration. In: Turkish Studies, Vol. 7. S. 85-100.

Wolff, Jonas (2008): Zur jüngsten Geschichte Ecuadors. Von gestürzten Präsidenten, beständigen Krisen und dem Überleben einer chronisch instabilen Demokratie. Bundeszentrale für politische Bildung. Online unter: http://www.bpb.de/themen/YYZW2I,0,Zur_j%fcngsten_Geschichte_Ecuadors.html (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Zogholy, Andre (2002): Kulturpolitische Strategie der FPÖ und die Hegemonietheorie nach Antonio Gramsci. Trauner, Linz.

Webseiten

AsylumAccess: <http://www.asylumaccess.org/> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

HIAS: <http://www.hias.org/> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

SJRM: <http://www.sjrmecuador.org.ec> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

UNHCR: <http://www.unhcr.at> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

Sonstiges Material (Zeitungsartikel, Berichte, unveröffentlichte Dokumente)

ACI (2.01.2007): ONU pone en riesgo refugiados al preferir ONGs sobre la Iglesia en Ecuador. Online-Zeitungsartikel. Online unter: <http://www.aciprensa.com/noticia.php?n=15281> (letzter Zugriff: 2.04.2010).

ACNUR (2004): Guía Informativa. Cómo solicitar Refugio en Ecuador. ACNUR, Quito. Online unter: <http://www.bibliotecaonu.org.ec/files/B245.pdf> (letzter Zugriff: 12.03.2010).

Benalcázar Alarcón, Patricio (23.12.2008): Schreiben an Rafael Correa Delgado (Präsident der Republik Ecuador) in Bezug auf das präsidentielle Dekret 1471 vom

3.12.2008. In: Defensoría del Pueblo: Aportes Defensoriales. Movilidad Humana y Derechos Humanos. Quito.

Benalcázar Alarcón, Patricio (2009): La movilidad humana en la historia constitucional reciente. In: Defensoría del Pueblo: Aportes Defensoriales. Movilidad Humana y Derechos Humanos. Quito.

Benalcázar Alarcón, Patricio (15.04.2009): Schreiben an Fander Falconi (Minister für Äußeres, Handel und Integration) in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte durch das Präsidienteile Dekret 1635 vom 25. März 2009. In: Defensoría del Pueblo: Aportes Defensoriales. Movilidad Humana y Derechos Humanos. Quito.

Czada, Roland (14.11.1997): Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal: Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse. Online unter: <http://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/balsthal.pdf> (letzter Zugriff: 4.05.2010).

Ecuavisa (6.03.2010): Alta comisionada de Acnur destaca Registro Ampliado para refugiados en Ecuador. Online unter: <http://www.ecuavisa.com/noticias-nacionales/21296-alta-comisionada-de-acnur-destaca-registro-ampliado-para-refugiados-en-ecuador.html> (letzter Zugriff: 28.05.2010).

El Universo (6.11.2007): Udenor eliminado a través de decreto. Online unter: <http://www.eluniverso.com/2007/11/06/0001/8/2632285491134EA6873AE45142A16DCB.html> (letzter Zugriff: 15.04.2010).

Embassy of Ecuador in Washington D.C. (o.J): Visas. Online unter: www.ecuador.org/visas.htm (letzter Zugriff: 25.05.2010).

Escalante, Andrea (6.04.2010): Ecuador issues ID to 27.000 refugees in remote northern areas of the country. Online unter: <http://www.unhcr.org/4bbc3ce8f.html> (letzter Zugriff: 12.05.2010).

Lempp, Jakob (o.J.): Politikfeldanalyse. Technische Universität Dresden. Online unter: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/fak/fsr/dokumente/Politikfeldanalyse_kurz.pdf (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (20.06.2008): Canciller María Isabel Salvador inaugura oficina de la Dirección General de Refugiados en Lago Agrio. In: Boletín de Prensa No. 422. Online unter: http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol422.htm (letzter Zugriff: 11.05.2010).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008): Política del Ecuador en material de Refugio. Online unter: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7022.pdf> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

OIM (2009a): Perfil Migratorio del Ecuador 2008. Organización Internacional Para las Migraciones en Ecuador, Quito.

OIM (2009b): o.T. Organización Internacional Para las Migraciones en Ecuador, Quito.

Refugees United (6.04.2010): Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina. Online unter: <http://refunitees.wordpress.com/2010/04/06/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/> (letzter Zugriff: 19.05.2010).

The Center for International Policy's (7.05.2009): First Peek at the Obama administration's 2010 aid request. Online unter: <http://www.cipcol.org/?p=848> (letzter Zugriff: 4.05.2010).

UNDP (2010): Human Development Report 2009. Online unter: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html> (letzter Zugriff: 6.05.2010).

UNHCR (2007): Preguntas y Respuestas. Material per Email von Andrea Escalante.

UNHCR (2008): Ecuador Project Concept Notes. Online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4889cb8e2&query=asylum%20system%20ecuador> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

UNHCR (2009a): GNA Ecuador Project Package: Global Appeal. Global Needs Assessment. Online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=49c8b0f11&query=asylum%20system%20ecuador> (letzter Zugriff: 12.05.2010).

UNHCR (2009b): Refugiados en el Ecuador. Datos básicos sobre la operación de ACNUR. Online unter: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6923.pdf> (letzter Zugriff: 12.05.2010).

UNHCR (2010a): UNHCR Ecuador Profile. Online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492b66#> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

UNHCR (2010b): UNHCR Statistical Online Population Database. <http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/reportData.asp?rptType=1> (letzter Zugriff: 11.05.2010).

University of Minnesota (1984): Cartagena Declaration on Refugees. In: Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10. S. 190-93. Online unter: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cartagena1984.html> (letzter Zugriff: 30.05.2010).

Zimmermann, Arthur (o.J.): Mainstreaming Participation. Instrumente zur Akteursanalyse. 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. GTZ, Eschborn. Online unter: <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Instrumente-Akteursanalyse.pdf> (letzter Zugriff: 11.05.2010)

Gesetzestexte

Constitución de la República del Ecuador 2008 (Verfassung der Republik Ecuador 2008).

Decreto Ejecutivo N° 1522 vom 7.01.2009 – Verordnung, welche dem Artikel 1 des Decreto N° 1471 Ausnahmen beifügt).

Decreto Ejecutivo N° 1471 vom 3.12.2008 – Verordnung über die Einführung eines sogenannten *Pasado Judiciais*, welches von kolumbianischen StaatsbürgerInnen bei der Einreise nach Ecuador vorgewiesen werden muss).

Decreto Ejecutivo N° 3.301 vom 6.05.1992 – Verordnung, welche die Normen der Genfer Flüchtlingskonvention über den Flüchtlingsstatus aus dem Jahr 1951 und dessen Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1967 enthält.

Decreto Ejecutivo N° 3.293 aus dem Jahr 1987 – Verordnung, welche die Normen der Genfer Flüchtlingskonvention über den Flüchtlingsstatus aus dem Jahr 1951 und dessen Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1967 enthält.

Ley N° 1897 von 27.12.1971 – Ley de Extranjería von 1971.

ExpertInneninterviews

Araújo, Pablo (Subdirector Técnico SJRM), 4.05.2010

Benalcázar Alarcón, Patricio (Defensoría del Pueblo), 27.11.2009

Benavides, Gina (Rechtsanwältin und Menschenrechtsexpertin, Universidad Andina Simón Bolívar), 8.01.2010

Berlin, Daniel (Direktor der Rechtsberatung, Asylum Access), 19.11.2009

Corral, Diego (Dirección General de Refugiados), 1.12.2009

Guzman, Ana (OIM), 13.11.2009

Valdiviezo, Danilo (Equipo Jurídico Comité Pro Refugiados, Pastoral de Movilidad Humana – CEE), 24.11.2009

ABSTRACT

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Beschaffenheit des Asylsystems in Ecuador, welches auf Grund steigender Flüchtlingszahlen, die Resultat des kolumbianischen Konflikts sind, von Interesse ist. Die prinzipiellen Akteure der ecuadorianischen Asylpolitik werden dabei identifiziert und in Beziehung zu einander gesetzt. Es wird zwischen Akteuren auf internationaler, der staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene unterschieden, die einen verschiedenen großen Einfluss auf die Asylpolitik ausüben. Das politische System wurde 2008 mit der Einführung einer neuen Verfassung maßgeblich verändert, durch welches der Zivilgesellschaft eine neue Rolle zugewiesen wurde und die Exekutive an Stärke gewann.

Mit Hilfe von ExpertInneninterviews und Sekundärliteratur wird der aktuelle Registrierungsprozess der in den nördlichen Provinzen Ecuadors lebenden Flüchtlinge analysiert, Integrationsmaßnahmen bewertet und widersprüchliche Elemente in der aktuellen Asylpolitik des Präsidenten Rafael Correas aufgezeigt. Dabei wird ein Machtwechsel unter den prinzipiellen Akteuren ersichtlich, der zu einer größeren Partizipation der staatlichen Akteure führte.

This paper examines the asylum system of Ecuador. The interest in this topic results from rising refugee numbers, who flee the conflict in Colombia. The principal actors involved in ecuadorian asylum policy-making are identified and put into relation to each other. Political actors are distinguished on three different levels: on the international level, the state level and among the civil society. Each one of these levels exerts influence of different intensity in the policy-process concerning asylum policies. The political system was changed radically due to the implementation of a new constitution in the year 2008, which led to a strengthening of the executive branch and a newly assigned role to the civil society.

The current registration process of the refugee population living in the northern provinces of Ecuador is being analyzed, integration measures evaluated and ambivalent aspects in the present asylum policies of the president Rafael Correa shown. A change of power among the principal actors is made apparent, which led to a greater participation of state actors.

Curriculum Vitae

Antonia Seilern

Persönliche Daten

Geburtsdatum: 24. Mai 1984
Geburtsort: New York, USA
Staatsbürgerschaft: Österreich
Familienstand: Ledig

Akademische Ausbildung

Seit Oktober 2004

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung mit Schwerpunkt
Migration, Integration und Asyl, sowie DAF/DAZ, Universität Wien

März 2009

Seminar Integrationsmaßnahmen für AsylwerberInnen, subsidiär Schutzberichtigte
und anerkannte Flüchtlinge, Asylkoordination Wien

2008

Ausbildung zur Fairtradeberaterin (noch nicht abgeschlossen), ARGE Weltläden,
Wels

Juni 2002

Matura am Akademischen Gymnasium, Wien

Schuljahr 1998/99

Auslandsjahr an der Douai School, Reading/ ENGLAND

Berufspraxis

August – November 2009

Praktikum in der Beratungsstelle für Flüchtlinge und Subsidiär Schutzberechtigte des
Integrationshauses, Wien

Juni 2008 – Oktober 2009

Nachtdienste in der Flüchtlingsunterkunft OAG der Volkshilfe Wien

Juli – September 2008

Praktikum im Lateinamerikainstitut (LAI), Wien

Oktober 2007 – April 2008

Assistante de Langue, Cavaillon/ FRANKREICH

Oktober 2002 – Juli 2004

Verschiedene Tätigkeiten im sozialen Bereich in Montevideo/ URUGUAY und in der
Tourismusbranche in Buenos Aires/ ARGENTINIEN

ANHANG

ANHANG 1. Deklaration von Cartagena, 1984

Cartagena Declaration on Refugees, Nov. 22, 1984, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1, at 190-93 (1984-85).

Having acknowledged with appreciation the commitments with regard to refugees included in the Contadora Act on Peace and Co-operation in Central America, the bases of which the Colloquium fully shares and which are reproduced below:

- (a) "To carry out, if they have not yet done so, the constitutional procedures for accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees."
- (b) "To adopt the terminology established in the Convention and Protocol referred to in the foregoing paragraph with a view to distinguishing refugees from other categories of migrants."
- (c) "To establish the internal machinery necessary for the implementation, upon accession, of the provisions of the Convention and Protocol referred to above."
- (d) "To ensure the establishment of machinery for consultation between the Central American countries and representatives of the Government offices responsible for dealing with the problem of refugees in each State."
- (e) "To support the work performed by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Central America and to establish direct co-ordination machinery to facilitate the fulfilment of his mandate."
- (f) "To ensure that any repatriation of refugees is voluntary, and is declared to be so on an individual basis, and is carried out with the co-operation of UNHCR."
- (g) "To ensure the establishment of tripartite commissions, composed of representatives of the State of origin, of the receiving State and of UNHCR with a view to facilitating the repatriation of refugees."
- (h) "To reinforce programmes for protection of and assistance to refugees, particularly in the areas of health, education, labour and safety."
- (i) "To ensure that programmes and projects are set up with a view to ensuring the self-sufficiency of refugees."

(j) "To train the officials responsible in each State for protection of and assistance to refugees, with the co-operation of UNHCR and other international agencies."

(k) "To request immediate assistance from the international community for Central American refugees, to be provided either directly, through bilateral or multilateral agreements, or through UNHCR and other organizations and agencies."

(l) "To identify, with the co-operation of UNHCR, other countries which might receive Central American refugees. In no case shall a refugee be transferred to a third country against his will."

(m) "To ensure that the Governments of the area make the necessary efforts to eradicate the causes of the refugee problem."

(n) "To ensure that, once agreement has been reached on the bases for voluntary and individual repatriation, with full guarantees for the refugees, the receiving countries permit official delegations of the country of origin, accompanied by representatives of UNHCR and the receiving country, to visit the refugee camps."

(o) "To ensure that the receiving countries facilitate, in co-ordination with UNHCR, the departure procedure for refugees in instances of voluntary and individual repatriation."

(p) "To institute appropriate measures in the receiving countries to prevent the participation of refugees in activities directed against the country of origin, while at all times respecting the human rights of the refugees."

The Colloquium adopted the following conclusions:

1. To promote within the countries of the region the adoption of national laws and regulations facilitating the application of the Convention and the Protocol and, if necessary, establishing internal procedures and mechanisms for the protection of refugees. In addition, to ensure that the national laws and regulations adopted reflect the principles and criteria of the Convention and the Protocol, thus fostering the necessary process of systematic harmonization of national legislation on refugees.

2. To ensure that ratification of or accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol by States which have not yet taken these steps is unaccompanied by reservations limiting the scope of those instruments, and to invite countries having formulated such reservations to consider withdrawing them as soon as possible.

3. To reiterate that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been

threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.

4. To confirm the peaceful, non-political and exclusively humanitarian nature of grant of asylum or recognition of the status of refugee and to underline the importance of the internationally accepted principle that nothing in either shall be interpreted as an unfriendly act towards the country of origin of refugees.

5. To reiterate the importance and meaning of the principle of non-refoulement (including the prohibition of rejection at the frontier) as a corner-stone of the international protection of refugees. This principle is imperative in regard to refugees and in the present state of international law should be acknowledged and observed as a rule of *jus cogens*.

6. To reiterate to countries of asylum that refugee camps and settlements located in frontier areas should be set up inland at a reasonable distance from the frontier with a view to improving the protection afforded to refugees, safeguarding their human rights and implementing projects aimed at their self-sufficiency and integration into the host society.

7. To express its concern at the problem raised by military attacks on refugee camps and settlements which have occurred in different parts of the world and to propose to the Governments of the Central American countries, Mexico and Panama that they lend their support to the measures on this matter which have been proposed by the High Commissioner to the UNHCR Executive Committee.

8. To ensure that the countries of the region establish a minimum standard of treatment for refugees, on the basis of the provisions of the 1951 Convention and 1967 Protocol and of the American Convention on Human Rights, taking into consideration the conclusions of the UNHCR Executive Committee, particularly No. 22 on the Protection of Asylum Seekers in Situations of Large-Scale Influx.

9. To express its concern at the situation of displaced persons within their own countries. In this connection, the Colloquium calls on national authorities and the competent international organizations to offer protection and assistance to those persons and to help relieve the hardship which many of them face.

10. To call on States parties to the 1969 American Convention on Human Rights to apply this instrument in dealing with asilados and refugees who are in their territories.

11. To make a study, in countries in the area which have a large number of refugees, of the possibilities of integrating them into the productive life of the country by allocating to the creation or generation of employment the resources made available by the international community through UNHCR, thus making it possible for refugees to enjoy their economic, social and cultural rights.

12. To reiterate the voluntary and individual character of repatriation of refugees and the need for it to be carried out under conditions of absolute safety, preferably to the place of residence of the refugee in his country of origin.

13. To acknowledge that reunification of families constitutes a fundamental principle in regard to refugees and one which should be the basis for the regime of humanitarian treatment in the country of asylum, as well as for facilities granted in cases of voluntary repatriation.

14. To urge non-governmental, international and national organizations to continue their worthy task, co-ordinating their activities with UNHCR and the national authorities of the country of asylum, in accordance with the guidelines laid down by the authorities in question.

15. To promote greater use of the competent organizations of the inter-American system, in particular the Inter-American Commission on Human Rights, with a view to enhancing the international protection of asilados and refugees. Accordingly, for the performance of this task, the Colloquium considers that the close co-ordination and co-operation existing between the Commission and UNHCR should be strengthened.

16. To acknowledge the importance of the OAS/UNHCR Programme of Co-operation and the activities so far carried out and to propose that the next stage should focus on the problem raised by massive refugee flows in Central America, Mexico and Panama.

17. To ensure that in the countries of Central America and the Contadora Group the international norms and national legislation relating to the protection of refugees, and of human rights in general, are disseminated at all possible levels. In particular, the Colloquium believes it especially important that such dissemination should be undertaken with the valuable co-operation of the appropriate universities and centres of higher education.

The Cartagena Colloquium therefore

Recommends:

That the commitments with regard to refugees included in the Contadora Act should constitute norms for the 10 States participating in the Colloquium and be unfailingly and scrupulously observed in determining the conduct to be adopted in regard to refugees in the Central American area.

That the conclusions reached by the Colloquium (III) should receive adequate attention in the search for solutions to the grave problems raised by the present massive flows of refugees in Central America, Mexico and Panama.

That a volume should be published containing the working document and the proposals and reports, as well as the conclusions and recommendations of the Colloquium and other pertinent documents, and that the Colombian Government, UNHCR and the competent bodies of OAS should be requested to take the necessary steps to secure the widest possible circulation of the volume in question.

That the present document should be proclaimed the "Cartagena Declaration on Refugees".

That the United Nations High Commissioner for Refugees should be requested to transmit the contents of the present declaration officially to the heads of State of the Central American countries, of Belize and of the countries forming the Contadora Group.

Finally, the Colloquium expressed its deep appreciation to the Colombian authorities, and in particular to the President of the Republic, Mr. Belisario Betancur, the Minister for Foreign Affairs, Mr. Augusto Ramírez Ocampo, and the United Nations High Commissioner for Refugees, Mr. Poul Hartling, who honoured the Colloquium with their presence, as well as to the University of Cartagena de Indias and the Regional Centre for Third World Studies for their initiative and for the realization of this important event. The Colloquium expressed its special recognition of the support and hospitality offered by the authorities of the Department of Bolivar and the City of Cartagena. It also thanked the people of Cartagena, rightly known as the "Heroic City", for their warm welcome.

In conclusion, the Colloquium recorded its acknowledgement of the generous tradition of asylum and refuge practised by the Colombian people and authorities.

Cartagena de Indias, 22 November 1984⁴⁴

ANHANG 2. Refugees and people in refugee-like situations residing in Ecuador

Siehe nächste Seite.

⁴⁴ Quelle: University of Minnesota (1984): Cartagena Declaration on Refugees. In: Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10. S. 190-93.
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cartagena1984.html> (letzter Zugriff 30.05.2010).

**Refugee Population -> Refugees and people in refugee-like situations -> Residing in -> World -> Ref. and ref.-like sit.
residing in -> Ecuador
(Periodicity: Year, Applied Time Period: from 2000 to 2008)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Afghanistan	70	28	29	29	29	29	32	74	79
Albania								6	6
Angola	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Argentina									1
Armenia						5	5	5	5
Azerbaijan	3	1						2	2
Bangladesh		1	1	1	1	1	1	1	1
Bosnia and Herzegovina								1	1
Burundi	1	1					1	2	2
Cameroon						1	1	1	2
Chile	5	1						4	5
China			2	2	2	2	2	12	12
Colombia	1,374	1,614	3,122	6,248	8,270	9,851	11,526	264,255	100,637
Comoros								2	2
Congo		1						3	3
Croatia	1	1	1	1	2	2	2		
Cuba	8	3	5	8	17	28	57	188	237
Democratic Republic of the Congo	5	1	1	1	2	2	2		
Dominican Republic								1	1
Ecuador								24	
Egypt								1	1
El Salvador								5	5
Eritrea								2	3
Ethiopia								1	1
Germany								1	1
Ghana	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Guinea	1	1	3	3	4	4	4	4	5
Guinea-Bissau		1							
Haiti		1	1	6	12	14	14	14	14
Honduras									3
Hungary	2	1							
India	3	1	1	1	1	1	1	2	2
Indonesia			1	1	1	1	1		
Iran (Islamic Republic of)	34	8	6	7	7	7	7	23	23
Iraq	11	10	16	22	22	18	18	33	34
Kuwait								1	1
Lao People's Democratic Republic	1	1							
Lebanon		1	1	1	1	1	1	2	4
Liberia	3	2	1	1	2	3	3	5	6
Lithuania								1	1
Mali								1	1
Morocco					5	5	5	4	5
Nepal							2	1	4
Nicaragua								1	1
Niger					1	1	1		1
Nigeria	3	1			1	1	2	5	5
Pakistan	12	10	15	15	15	15	15	15	15
Panama	4	1						2	2
Paraguay								1	1
Peru	15	2	6	5	21	31	38	70	87
Poland	2	1						1	1
Russian Federation		1	6	7	7	8	14	19	19

Saudi Arabia										3
Senegal							1	1		1
Serbia	4							14		14
Sierra Leone			1	1	1	0		1		1
Somalia	1	1	1	1	2	5	6	6		6
South Africa						0		1		1
Spain								1		1
Sri Lanka	1	2	3	3	3	3	3	7		7
Stateless	6	4	4	4	4	4	4			
Sudan	1	1	1	1	2	3	3	4		4
Suriname			1	1	1	1	1			
Swaziland					1	1	1	1		1
Syrian Arab Republic	15	2				1	1	10		10
Togo	1	1	1	1	1	1	1	2		2
Turkey			1	1	1	1	1	2		2
Turkmenistan								2		0
Ukraine		1	2	2	2	2	2	1		1
United States of America								2		2
Uruguay								1		1
Uzbekistan	4	1	4	4	4	4	4	4		4
Various		1						25		68
Venezuela								5		5
Viet Nam	8	2						4		4
West Bank and Gaza Strip	1	2	1	1	1	2	2	8		9
Western Sahara					2	2	2	4		4
Zimbabwe								1		1