



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE LICENCIADA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES Y EL ACNUR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS EN EL ECUADOR, EN EL
PERÍODO 2008 - 2015**

MICHELLE DENISE GAVILANES MEDINA

MAYO, 2017

QUITO – ECUADOR

DEDICATORIA

A mi familia. Francisco, Marisa, Lorraine y Frank, por ser mi pilar y mi roca para seguir adelante, mi refugio y mi centro del cual partir. A mi abuelita Clarisita por ser una fuente de amor, abnegación y apoyo.

A las personas que huyen de su hogar debido a guerras y situaciones de violencia, en busca de la seguridad para su familia y un futuro para sus hijos. Con un gran sentido de comprensión y admiración por su lucha y perseverancia en una tierra desconocida, buscando un nuevo comienzo.

*“Lo que hacemos sólo para nosotros, muere con nosotros;
lo que hacemos para los demás y para el mundo,
permanece y es inmortal”.*

-Albert Pike

AGRADECIMIENTO

Agradezco a toda mi familia, por ser mi principal apoyo en cada meta que emprendo. A mis padres por su incansable esfuerzo para con sus hijos, por el amor infinito, ayuda incondicional y el consejo oportuno. A mis hermanos, por compartir conmigo aventuras, risas y aprendizajes, son mi fuente de alegría e inspiración.

A mis amigos y a todas las personas que aportaron en el desarrollo de este trabajo de investigación, con sus ánimos, sus consejos y palabras. Agradezco a Dios, por colmarme de bendiciones y permitirme tener a mi lado a personas de grandes valores con quien compartir este camino.

De manera muy especial, agradezco a mi directora de tesis, Paola Lozada, por su guía, su dedicación, agilidad y tiempo invertido en este trabajo. De igual manera, a mi profesora y amiga, Ivonne Téllez, por sus pautas y su guía que contribuyeron de gran manera a esta investigación.

Mi especial gratitud, a las personas refugiadas que compartieron conmigo sus historias de vida, sus testimonios me brindaron una visión real y humana sobre el tema.

Finalmente, agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a todos mis maestros, por haberme brindado conocimientos y permitirme madurar principios y fundamentos críticos, para convertirme en una profesional que pueda crear en la sociedad un impacto positivo.

ÍNDICE

I.	TEMA	01
II.	RESUMEN	01
III.	ABSTRACT	02
IV.	RÉSUMÉ	03
V.	INTRODUCCIÓN	04
CAPITULO I		
REFUGIO EN EL ECUADOR: APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIO A TRAVÉS DEL DECRETO 1182.		09
1.1.	La situación de refugio en el Ecuador como el mayor receptor en Latinoamérica	09
1.1.1.	Realidad sobre refugio en el Ecuador para el año 2008, cantidad de refugiados atendidos y pendientes.	09
1.1.2.	Factores internos para la llegada de ciudadanos extranjeros en necesidad de protección internacional.	12
1.1.3.	Situación de la población refugiada respecto a bienestar, acceso a servicios básicos y derechos fundamentales.	15
1.2.	Principales Compromisos Internacionales adquiridos por el Ecuador en Materia de Refugio.	18
1.2.1.	Marco de Refugio de Ginebra en 1951 y su protocolo en 1967.	19
1.2.2.	La Declaración de Cartagena de 1984 y su carácter vinculante para el Ecuador.	22
1.2.3.	Plan de Acción de México de 2004 y su aporte en la búsqueda de soluciones duraderas.	25
1.3.	Marco político nacional regulador de la gestión estatal y garante de los derechos humanos.	28
1.3.1.	La Constitución del 2008 y sus garantías para asilados y refugiados.	28
1.3.2.	Decreto Ejecutivo N°.1182 y su regulación administrativa y de procesos.	31
1.3.3.	Derechos Humanos de los refugiados expresados en la política nacional ecuatoriana.	34
CAPITULO II		
EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y EL ACNUR COMO PRINCIPALES ACTORES EN MATERIA DE REFUGIO.		38
2.1.	El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humano como gestor y garante.	38
2.1.1.	La Dirección General de Refugiados: sus funciones y responsabilidades.	38
2.1.2.	Metas fijadas a partir del 2008 para la búsqueda de atención eficiente y soluciones duraderas.	40
2.1.3.	Dificultades propias del aparato estatal para el cumplimiento de los objetivos propuestos.	45
2.2.	El ACNUR y su aporte al refugio en Ecuador y al Ministerio de Relaciones Exteriores.	48
2.2.1.	ACNUR y sus funciones en el Ecuador	48
2.2.2.	Financiamiento de ACNUR y Comunidad Internacional como clave para los programas en Ecuador.	52
2.2.3.	Atención humanitaria y social a refugiados en el país.	54

2.3.	Coordinación administrativa y funcional entre la Dirección General de Refugiados y el ACNUR entre el 2008 y 2015.	57
2.3.1.	Proyecto de fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados con el apoyo de ACNUR en el año 2010.	58
2.3.2.	Acuerdos de cooperación entre el ACNUR y las instituciones estatales.	61
2.3.3.	Ventajas y desventajas en la coordinación interinstitucional a partir del Decreto No. 1182.	64
CAPITULO III		
CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN REFUGIADA A TRAVÉS DE LOS PROCESO CONJUNTOS DE ACNUR Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA		68
3.1.	Proceso de documentación y programa de Registro Ampliado como primer paso para el reconocimiento de derechos.	68
3.1.1.	Proceso de documentación y reconocimiento de condición de refugio con sus dificultades.	68
3.1.2.	Programa de Registro Ampliado en la Frontera Norte entre el 2009 y 2010.	72
3.1.3.	Resultados específicos del reconocimiento de refugio entre el 2008 y 2015.	76
3.2.	Programas de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias como medida de inclusión y bienestar social.	79
3.2.1.	Programa de Fronteras Solidarias, sus metas y logros alcanzados.	79
3.2.2.	Ciudades Solidarias: el caso de Quito y Lago Agrio.	82
3.2.3.	Acciones pendientes para las instituciones responsables, ciudades con poca inclusión.	87
3.3.	El Plan Ecuador como proyecto del gobierno para la seguridad nacional y el bienestar social.	89
3.3.1.	Metas y objetivos del Plan Ecuador en torno a protección internacional de refugiados.	90
3.3.2.	Insatisfacción en los resultados de Plan Ecuador y cambios administrativos.	92
3.3.3.	Resultados de Plan Ecuador y su aporte en el bienestar de la población refugiada en la zona norte del país.	95
VI.	ANÁLISIS	98
VII.	CONCLUSIONES	108
VIII.	RECOMENDACIONES	112
	LISTA DE REFERENCIAS	115
	ANEXOS	129

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 SOLICITUDES DE REFUGIO RECIBIDAS Y ACEPTADAS ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2008	11
TABLA 2 REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE REFUGIO POR LOCALIDAD DE RESIDENCIA	46
TABLA 3 FINANCIAMIENTO GENERAL DE ACNUR	52
TABLA 4 SOLICITANTES DE REFUGIO EN EL 2010 EN LAS PROVINCIAS DE MAYOR ACOPIO	58
TABLA 5 REFUGIADOS RECONOCIDOS <i>IN SITU</i> POR PROVINCIA, EN PROGRAMA DE REGISTRO AMPLIADO 2009 – 2010	74
TABLA 6 SOLICITUDES DE REFUGIO PRESENTADAS A LA DGR ENTRE EL 2008 Y EL 2015	77
TABLA 7 REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LA DGR ENTRE EL 2008 Y EL 2015	78

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LOCALIDAD	16
GRÁFICO 2 REFUGIADOS RECONOCIDOS POR PROVINCIA EN PROGRAMA DE REGISTRO AMPLIADO 2009 – 2010	74

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1	
Credencial de Refugiado y de Solicitante de Refugio	1-A
ANEXO 2	
Resumen de Metas y Programas en materia de Refugio 2008	2-A
ANEXO 3	
Solicitudes de refugio presentadas y aceptadas en el período entre el 2008 y el 2009.	3-A
ANEXO 4	
Campaña ¿Qué harías en sus zapatos? Ciudades Solidarias	9-A
ANEXO 5	
Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado	10-A

I. TEMA:

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y EL ACNUR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS EN EL ECUADOR, EN EL PERÍODO 2008 – 2015

II.

RESUMEN

La presente disertación tiene por objetivo analizarla coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR para el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados en el Ecuador, en el período 2008 – 2015. La investigación revisa el marco jurídico que regula la atención a refugiados, los acuerdos de coordinación y funciones compartidas entre las instituciones, y los proyectos llevados a cabo en conjunto, con sus resultados y consecuencias en la población. La metodología de estudio es de análisis y síntesis, ya que se examina a fondo las políticas, los compromisos internacionales sobre refugio y los acuerdos de cooperación de ACNUR con las entidades del gobierno; también es exploratoria y descriptiva, ya que a partir de la investigación, se detallan los resultados de la coordinación entre las instituciones actoras; y se hace uso del método empírico debido a que se realiza trabajo de campo con la observación e indagación directa. El fundamento teórico en que se respalda este trabajo es la Teoría de Administración Pública que analiza los factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental. Entre los resultados se encuentra que la coordinación entre las instituciones responsables de refugio puede ser mejorada, pero que las barreras en el cumplimiento de las políticas están dadas además por otros factores legislativos, administrativos, económicos, sociales e incluso externos que afectan al cumplimiento de las garantías en derechos humanos otorgados a los refugiados en el Ecuador.

Palabras clave: refugiados, derechos humanos, coordinación interinstitucional, ACNUR, políticas públicas.

The present dissertation aims to analyze the interinstitutional coordination between the Ministry of Foreign Affairs and UNHCR for the fulfillment of the human rights of refugees in Ecuador in the period from 2008 to 2015. The research reviews the legal framework that regulates refugee care, the coordination agreements and shared functions between the two institutions, and the projects carried out, with their results and impact on the population. The methodology is analysis and synthesis, to thoroughly review national policies, international commitments about refugee and cooperation agreements between UNHCR and government entities; is also exploratory and descriptive, since from the research, the results of coordination between the institutions are detailed; the empirical method is also used because fieldwork is carried out with observation and direct inquiry. The theoretical basis on which this work is supported is the Public Administration Theory which analyzes the factors and consequences related to governmental action. Among the results it is found that coordination between institutions responsible for refugee care can be improved, but that the barriers to the fulfillment of the public policies are also given by other legislative, administrative, economic, social and even external factors which affect the fulfillment of the human rights granted to refugees in Ecuador.

Key words: refugees, human rights, interinstitutional coordination, UNHCR, public policies.

Cette dissertation vise à analyser la coordination interinstitutionnelle entre le ministère des Affaires étrangères et du HCR pour la réalisation des droits fondamentaux des réfugiés en Équateur, dans la période 2008-2015. La recherche examine le cadre juridique régissant la prise en charge des réfugiés, des arrangements de coordination et des fonctions partagées entre les institutions et les projets menés en collaboration entre elles, avec ses résultats et ses conséquences pour la population. La méthodologie d'étude est d'analyse et de synthèse parce que on examine profondément les politiques nationales, les engagements internationaux sur refuge et les accords de coopération du HCR avec les entités gouvernementales; est aussi exploratoire et descriptive puisque à partir de la recherche, les résultats de la coordination entre les institutions sont détaillés; et la méthode empirique est utilisée aussi puisque on fait de travail sur le terrain avec l'observation et demande directe. Le fondement théorique qui prend en charge ce travail est la théorie de l'administration publique, qui analyse les facteurs et les conséquences liées à l'action gouvernementale. Parmi les résultats, on constate que la coordination entre les institutions responsables des réfugiés peut être améliorée, mais que les obstacles à la réalisation des politiques publiques sont également donnés par d'autres facteurs législatifs, administratifs, économiques, sociaux et même externes qui affectent le respect des droits de l'homme accordés aux réfugiés en Equateur.

Mots-clés: les réfugiés, les droits de l'homme, la coordination interinstitutions, HCR, la politiques publiques.

V. INTRODUCCIÓN

La situación geográfica del Ecuador y la cercanía con el conflicto armado de Colombia en localidades contiguas a la frontera, han hecho que el país se convierta en receptor de las poblaciones desplazadas por las situaciones de violencia e inseguridad. Actualmente, es el país que más personas en necesidad de protección internacional recibe a nivel de toda Latinoamérica. Lo que ha obligado al gobierno Ecuatoriano, a partir del año 2008, a tomar medidas internas tanto a nivel legislativo como de coordinación con otras instituciones y a formular políticas públicas que permitan dar una atención adecuada a las miles de personas que buscan protección internacional en el Ecuador cada año.

Sin embargo, la realidad que viven los refugiados en el Ecuador está bastante alejada de lo deseado, por cuanto desde el proceso de aceptación y documentación, hasta la misma estancia en el país que los recibe, se encuentran dificultades de distinta índole: políticas, económicas y socio culturales, que merecen ser resueltas por parte del Estado. La atención a través de sus políticas y procesos, se torna urgente en vista tanto del número de solicitantes, como del compromiso del Estado de otorgarles protección internacional en base a los compromisos adquiridos a través de instrumentos internacionales, y así, permitirles asentarse en un espacio seguro, donde puedan encontrar bienestar social y personal que no pudieron tener en su anterior localización.

Las principales instituciones encargadas de atender a los refugiados en el país son el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de su Dirección de Refugio, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, que está presente en el Ecuador desde el año 2000 y facilita la atención a la gran cantidad de solicitantes de refugio, tanto en su proceso de asentamiento en el país como para su bienestar en el tiempo de permanencia. Ambas instituciones son las primeras responsables y dado que mantienen una responsabilidad conjunta determinada por principios internacionales, se espera que tengan una coordinación articulada y funcional para poder trabajar efectivamente en la atención a los refugiados. A pesar de la presencia de ACNUR en el país desde el año 2000 y su constante relación con

el Ministerio de Relaciones Exteriores, la situación de Refugio en el país continúa enfrentando fuertes dificultades a través de los años.

El trabajo de investigación presenta la siguiente hipótesis: Las barreras en la implementación de las políticas del Ecuador en materia de refugio que atienden al objetivo del Estado Ecuatoriano de contribuir al bienestar y pleno ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, se deberían a la insuficiente coordinación interinstitucional entre la Dirección de Refugio y el ACNUR, lo que ocasionaría la falta de efectividad en los procesos y programas realizados para el cumplimiento de los compromisos del Estado frente a la población inmigrante vulnerable.

Para resolver esta hipótesis, se plantea como objetivo general analizar la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR para el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados en el Ecuador, en el período 2008 – 2015. De ahí que se revisará la situación nacional de refugio y de la población refugiada para el año 2008 y las políticas implementadas por el Estado Ecuatoriano en la materia para el cumplimiento de compromisos internacionales. También se indagará sobre los procesos y las responsabilidades en conjunto del ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana frente a la atención a la población refugiada y las solicitudes de refugio. Y finalmente se examinará el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados a través de los programas ejecutados por las dos instituciones, principales actoras en el tema, en el Ecuador.

La Teoría de Administración Pública -TAP-es una disciplina, sub campo de las ciencias políticas, que tiene como objeto de estudio central al Estado y que analiza los factores, condiciones y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental. Es una actividad consciente de investigación, centrada en las instituciones, personas y agencias públicas y que comprende la ejecución de las tareas del Estado. La Teoría de Administración Pública será aplicada para analizar el comportamiento del Estado, la dirección de sus instituciones y las acciones de coordinación con ACNUR para cumplir con las metas establecidas que buscan el bienestar social de los refugiados en el marco de los derechos humanos.

Los autores de Teoría de Administración Pública que se toman en cuenta en el presente trabajo, son: Dwight Waldo, Jos C.N. Raadschelders, Henry Fayol y José Juan Sánchez, quienes enfocan la teoría hacia las responsabilidades del cuerpo estatal incluyendo la perspectiva multidisciplinaria, lo que permitirá desarrollar el tema de manera correcta pues el gobierno es el ejecutor y director de las políticas y programas realizados bajo su tutela y en su jurisdicción.

La estructura de esta disertación está dividida en tres capítulos. El primero analiza la realidad del refugio en el Ecuador con la situación de la población refugiada respecto a derechos humanos, los principales compromisos internacionales que ha adquirido el país y como estos se aplican a través de la legislación nacional. El segundo capítulo, trata sobre las instituciones de atención a los refugiados que son el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, repasa sus funciones, las metas fijadas para el período de estudio y la coordinación administrativa y funcional entre ambas instituciones. El tercer capítulo abarca los proyectos y programas llevados a cabo en conjunto para el cumplimiento de las políticas públicas y para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes de refugio en el país.

Este trabajo de investigación es realizado en la República del Ecuador, haciendo un estudio de las políticas públicas en materia de refugio planteadas por el gobierno, a través del cumplimiento de los programas que realiza en coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- en un período del año 2008 a 2015, para el efectivo respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados. Los programas estudiados son: el proceso de documentación y el programa de Registro Ampliado del 2009, los programas de “Fronteras Solidarias” y “Ciudades Solidarias”, y el funcionamiento de la política “Plan Ecuador”. En el caso del Plan Ecuador se analiza únicamente el eje de derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, debido a que es la parte que compete a esta investigación, dentro de la amplitud de dicho proyecto del gobierno.

La investigación se identifica en las líneas de ciencias políticas y cooperación internacional, tomando como ejes temáticos a la política pública y a los derechos humanos, evidenciando la perspectiva multidisciplinaria propia

de la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales, que permite tener una visión global de los temas relacionados a refugio ya que involucra tanto estudio de legislación, como de las instituciones nacionales e internacionales responsables y del impacto social y cultural en la población.

En el ámbito social, este trabajo de investigación busca aportar con la determinación de los elementos claves en los que el gobierno y la ciudadanía debe centrarse, sea para reforzarlos y reproducirlos, como para modificarlos y tomar decisiones al respecto. En el campo académico, este trabajo brinda un aporte integral, abarcando los ejes políticos, institucionales y sociales, que visualiza la administración pública con un enfoque interdisciplinario, aportará al campo de las ciencias sociales respecto al rol del Estado, la función de las instituciones y el impacto de sus acciones y programas en la sociedad ecuatoriana y en este caso, con especial atención en la población extranjera refugiada. Por último, esta disertación enriquece en gran medida el conocimiento del investigador, así como le ayuda a reflexionar acerca de las realidades de las personas refugiadas, de la interacción de la sociedad, del funcionamiento y los roles de las instituciones y el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos ejecutivos en torno al tema.

Se ha seleccionado la metodología exploratoria pues el trabajo pretende indagar y analizar a fondo los compromisos internacionales adquiridos, las políticas públicas y su cumplimiento en materia de atención a refugiados. Y también la metodología descriptiva pues tiene la intención de detallar la situación de coordinación institucional y de la población refugiada. Además, aplica el método teórico de análisis y síntesis por la diversidad de fuentes de información analizadas y el método empírico por la observación de campo realizada por la autora para adquirir una visión global de la situación y una apreciación directa del cumplimiento de los compromisos del Estado.

Se debe señalar una limitación en torno a la metodología puesto que dentro de las fuentes oficiales, el Estado y sus instituciones mantienen la información sobre resultados como privado, al mismo tiempo que no exponen las falencias y errores en sus procesos, lo que ha dificultado la investigación y se ha tenido que recurrir a fuentes secundarias como periódicos nacionales y locales, y a incrementar el ejercicio de la investigación empírica realizando entrevistas tanto a funcionarios de las instituciones públicas como a familias

refugiadas para conocer su situación y las dificultades que han encontrado en los procesos manejados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Refugio.

CAPÍTULO I

REFUGIO EN EL ECUADOR: APLICACIÓN DE LA CONVENCION INTERNACIONAL DE REFUGIO A TRAVÉS DEL DECRETO 1182.

En el Ecuador se evidenció un incremento remarcable de refugiados entre los años 2000 y 2008 (Montes S., 2004), razón por la cual, con el cambio de gobierno en turno se realizan modificaciones en la política pública del país, como la inclusión de artículos sobre movilidad humana y derechos de extranjeros en la Constitución de 2008, y la posterior emisión de un Decreto Presidencial en mayo del 2012 (Registro Oficial No. 727, 2012). El Decreto busca establecer un lineamiento de administración de la materia para una mejor atención a los refugiados, aplicando así la Convención Internacional de Refugio a través de las políticas públicas.

1.1. La situación de refugio en el Ecuador como el mayor receptor en Latinoamérica

En el 2000, Ecuador ya se establece como el país con más colombianos refugiados y para el 2011, llega a ser el mayor receptor de personas en busca de refugio y protección internacional de toda la región latinoamericana (El Mundo, 2011), situación causada especialmente por el conflicto armado en Colombia y por una serie de modificaciones en la política de materia de refugio. Las necesidades encontradas entre los años 2000 y 2008, donde aumentaron las solicitudes de refugio, cambiaron los factores internos del país respecto a protección internacional y se evidenciaron los índices de bienestar y cumplimiento de derechos humanos de los asilados en el país, aspectos que son descritos a continuación:

1.1.1. Realidad sobre refugio en el Ecuador para el año 2008, cantidad de refugiados atendidos y pendientes

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en Julio de 1951, define a un refugiado como una persona que:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (ACNUR e., 2001).

Además, el término “refugio” es definido por la Real Academia de la Lengua como “*asilo, acogida o amparo*” (s.f.) y a pesar que en muchos casos el refugio de grandes cantidades de personas se da en campamentos o albergues, en el Ecuador los refugiados se han distribuido en ciudades y pueblos donde pretenden asentarse con su familia y desde donde buscan acceder a la protección internacional (Velásquez V., 2012: 42).

El latente conflicto armado de Colombia, que en la década de 1990 al 2000 se movilizó al sur del país y llegó a la frontera norte de Ecuador, promovió violencia, cultivos ilícitos de coca, tráfico de drogas y ocupación territorial con el asentamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC] en varias comunidades del sector, como se evidencia en el estudio de María Clara Torres, “Coca, Política y Estado, el caso de Putumayo” (2012). En este contexto, a partir de mediados del año 2000, se registra en el Ecuador un gran aumento en el flujo de refugiados, mismos que coincidían con hechos de violencia en el país fronterizo. De hecho, en ese año, el inicio del Paro Armado de las FARC y de la aplicación del “Plan Colombia”¹, provocan una emigración masiva de campesinos de Putumayo que posteriormente se registrarían como refugiados en la ciudad de Lago Agrio² o se ubicarían en localidades el borde limítrofe sin documentación (Montes, 2004).

Desde el mismo año, la cantidad de personas que cruzaron la frontera en busca de protección fue en aumento, pasando de tener alrededor de 360 solicitudes de refugio en el año 2000, a casi 28.000 solicitudes hasta el año 2004 (Montes, 2004); para el año 2007, ya sumaban más de 56.000 personas solicitantes de refugio en territorio ecuatoriano (La Hora, 2008). Según cifras de ACNUR, el 98% de los emigrantes eran de nacionalidad colombiana, mientras que el 2% restante pertenecía a otros países entre los cuales se destacan Cuba y Haití (Diario El Norte, 2013). Las ciudades donde más porcentaje de refugiados se encuentran serían grandes urbes con movimiento económico como Quito, Lago Agrio, Santo Domingo y Cuenca (La Hora, 2008) llegando a un 60%, sin embargo, un 40% decide establecerse en zonas rurales de la

¹*Aclaración:* “Plan Colombia” es un acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos que pretende principalmente luchar contra el conflicto armado y el narcotráfico desde el país (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2001).

²*Aclaración:* Las cifras de personas que migran desde Putumayo al país, no son fijas ya que existen ingresos mensuales por flujos masivos o por goteos, además que muchos se mantienen en invisibilidad social (Fabara, 2012).

frontera norte, limitando su acceso a servicios básicos e infraestructura (Diario El Norte, 2013).

TABLA 1
SOLICITUDES DE REFUGIO RECIBIDAS Y ACEPTADAS ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2008

Año	Solicitudes de refugio	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.146	3.326
2004	7.858	2.496
2005	7.091	2.486
2006	7.784	1.997
2007	11.544	2.654
2008	10.703	4.623
Total	56.384	20.956

Fuente: Dirección General de Refugiados y ACNUR 2009
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

Como se observa en la Tabla 1, en el año 2008 la cifra de solicitudes de refugio fue de 10.703 y la de refugiados reconocidos fue de 4.623 (ACNUR d., 2009), superando a todos los años anteriores. A pesar de este alto número de aceptaciones respecto a años anteriores, sigue quedando un saldo de 60% de personas que han presentado su solicitud y no tienen la legalidad de status de refugiados. El principal problema radica en que la mayoría de solicitudes siguen siendo procesadas y sin respuesta (Plan V, 2014). Esto deja a los solicitantes en espera por varios meses, excediendo los 90 días que estiman las autoridades, según el Decreto Ejecutivo No. 3301 (1992) que normaba este proceso, sin documentos que les permitan exigir sus derechos y reduciendo sus oportunidades de bienestar social.

Según un análisis sociológico realizado por ACNUR y el Gobierno Ecuatoriano en el 2008, se estima que hasta ese año habían ingresado al país alrededor de 130.000 personas a causa del conflicto armado en Colombia (ACNUR d., 2009), considerando que solo se habían aprobado cerca de 21.000 solicitudes, se deja a la mayoría de dicha población desatendida, y aún peor, sin identificación ni conocimiento por parte del gobierno, sobre su situación y permanencia en el país. Estos datos revelan una de las principales dificultades

en el tratamiento de inmigrantes, esta es la invisibilidad social que muchos asumen (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008); este anonimato durante su permanencia en el país genera que sus necesidades no sean identificadas fácilmente por las autoridades y organismos competentes con el consecuente incumplimiento de derechos humanos.

Uno de los principales criterios sobre la responsabilidad del Estado, según la Teoría de Administración Pública, es su fin último de protección al conglomerado social (Ochoa, 2012: 9), el cual es considerado en la organización de la Dirección General de Migración y Extranjería, institución encargada de la recepción y decisión de las solicitudes de asilo para el año 2008 (ACNUR, 2008: 1). Empero, el proceso involucraba a varias oficinas tales como: la plataforma de servicios, el subproceso de documentación y cómputo, el subproceso de valoración técnica y el subproceso de archivo (ACNUR, 2008: 2), lo que resta agilidad a la Dirección en la determinación de asilo frente a la creciente cantidad de solicitudes, y como consecuencia, el 60% de las personas solicitantes de refugio debían vivir en situaciones difíciles al no tener un documento habilitante dentro del país.

Debido a esos indicadores, se conformó un grupo de trabajo de varias instituciones estatales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que realizó una propuesta de respuesta frente a las necesidades identificadas de la población migrante desatendida (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008). Dicha propuesta se reflejaría posteriormente en la Política del Ecuador en materia de refugio asumida a partir del 2008, misma que es analizada en varios puntos de esta disertación.

1.1.2. Factores internos para la llegada de ciudadanos extranjeros en necesidad de protección internacional.

Considerando que alrededor del 95% de refugiados a nivel histórico en el país son de nacionalidad colombiana y que del porcentaje restante resaltan los cubanos y haitianos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana [MREMH] a., s/f), el Ecuador cuenta con características similares a las de sus países de origen. Por ejemplo, el clima cálido de la zona tórrida que caracteriza a los cuatro países, el idioma español que es compartido en toda la región, a excepción de Haití, las actividades económicas como la agricultura, la pesca, la ganadería, la comercialización de productos tanto agrícolas como manufacturados y la similitud en aspectos culturales, son características que hacen del Ecuador un destino agradable para establecerse.

Otro aspecto importante a considerar, es la permeabilidad de las fronteras ecuatorianas, especialmente la frontera norte con Colombia, donde existen 62 puntos de acceso, además del puente internacional de Rumichaca, que muchas veces son utilizados para el tráfico de productos, armas y drogas (Cabezas, 2014). A pesar que el gobierno ecuatoriano realiza esfuerzos para mantener a la Fuerza Armada con un buen número de militares activos en la frontera norte, 13.000 en el 2008, bien equipados con destacamentos de control, aviación, armas, radares y visores nocturnos (Sánchez, 2013: 27), se invierte en medidas de control como cámaras que funcionan con el Sistema Integrado ECU 911 y se realizan rondas permanentes por los distintos puntos de ingreso (Cabezas, 2014), en territorio colombiano no existe mayor control ni presencia de militares, justamente por la amenaza de la gran cantidad de guerrilleros que sobrepasa en número a los soldados nacionales, siendo la diferencia en 2008, de 2.500 soldados frente a 9.000 miembros de las FARC (Sánchez, 2013: 27,28).

En el año 2007, el nuevo gobierno en turno entró en vigencia con el mandatario Eco. Rafael Correa Delgado, llamándose el “gobierno de la revolución ciudadana” por los cambios sociales y estructurales que planteaba para los años venideros (Secretaría Nacional de Comunicación, s/f). En materia de movilidad humana, se crea la Secretaría Nacional del Migrante [SENAMI] que asume las responsabilidades y el presupuesto de la anterior Dirección de Apoyo a ecuatorianos en el exterior, que era parte de Cancillería, y se agrega la misión de definir y ejecutar políticas migratorias encaminados a la atención, protección y desarrollo de estas personas (Quiloango, 2011).

Por otro lado, en la nueva Constitución emitida en el 2008, que es analizada más a fondo posteriormente, en el punto 1.3.1., se incluyen varios artículos que buscan garantizar la protección internacional, el bienestar social

de los refugiados, su inclusión social en la comunidad y en la economía del país y la promoción de la inclusión regional (Asamblea Constituyente, 2008). De este modo, se crea un cambio histórico en el Ecuador que es visto por toda la región, al incluir en la figura legal, partiendo de la Carta Magna, los derechos y deberes que tienen los extranjeros en el país, tanto de paso, como los que por razones de asilo se queden en el territorio. Al mismo tiempo, el nuevo marco normativo demuestra una preocupación original por parte del Estado como responsable y garante de su bienestar (Ochoa, 2012: 9, 10), y la intención de recibirlos, atenderlos y brindarles las facilidades para que puedan rehacer sus vidas en el país que los acoge.

Además, la presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] en el país a partir del año 2000 y su creciente apoyo y protección a la población refugiada, así como la captación de presupuesto internacional para el tratamiento del tema migratorio en el país (ACNUR a., s/f), brinda una perspectiva de seguridad y acogida que hace que no solo colombianos en situación de emergencia busquen cruzar la frontera, sino también que ciudadanos cubanos y haitianos, consideren al Ecuador como uno de los mejores destinos para procurar un nuevo inicio (La Hora a., 2013).

A la vez, en junio del 2008 a través de Decreto Presidencial, se elimina el requerimiento de visa para el turismo en Ecuador hasta por 90 días, con el fin de aplicar el principio de libre circulación de personas y promover el turismo (Bonilla, 2008). Lo que tiene un efecto contraproducente pues esta apertura de fronteras genera a la vez que muchos inmigrantes se mantengan y establezcan en el país sin regularizar sus documentos y en calidad de anonimato. Por ejemplo, en el caso de los cubanos, en el 2008 se registró el ingreso de 10.948 y la salida de 9.935 (El Universo, 2010), dejando una cifra de más de mil personas que se quedaron en el país. En los siguientes años, la cifra fue en aumento.

Así mismo, el cambio de moneda en el Ecuador al dólar a partir del año 2000 se convierte en un aspecto atractivo para migrantes desde países como Cuba, Haití, China y Perú, este último debido a la cercanía geográfica (Velásquez, 2012) y a la oportunidad de transportar y ofertar sus productos en territorio ecuatoriano. De este modo, la apertura del país, basada en el principio de libre movilidad humana, también es utilizada para efectos comerciales y las

personas que realizan estos movimientos se denominan migrantes económicos. El riesgo se basa en que estos migrantes pueden usar, sea la figura de turismo o de refugio, para transportar bienes al interior del territorio ecuatoriano o hacia sus países para la venta ilícita en esos destinos (El Universo, 2010) evadiendo los impuestos de importación y sacando un mayor provecho de lo que se pueda comercializar.

Posteriormente, en abril del 2010, la Asamblea Nacional aprueba la propuesta del Ejecutivo por la cual se elimina las multas a los extranjeros que permanecieran más de tres meses en el Ecuador, a través de la derogatoria del artículo 38 de la Ley de Extranjería (*Registro Oficial No.175, 2010*). Este artículo imponía multas de entre \$200 y \$2000 dólares a quienes excedieran el tiempo de permanencia en el país (*Ley de Migración, 2005*), y su eliminación fue planteada especialmente considerando a la situación de los refugiados, siendo los haitianos el foco de atención por el terremoto en Haití en el 2010. Sin embargo, la aplicación de esta medida fue aprovechada por ciudadanos de distintas nacionalidades para establecerse de manera permanente en el país sin regularizar sus documentos.

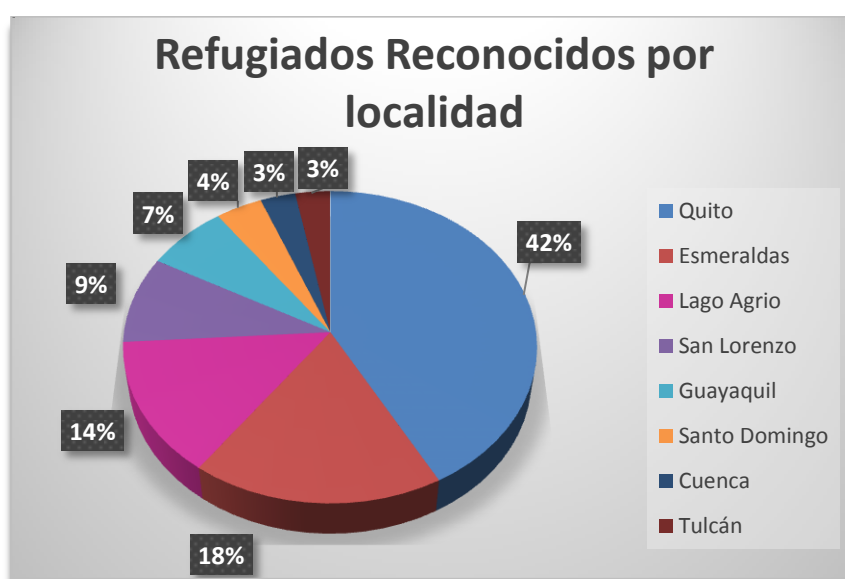
1.1.3. Situación de la población refugiada respecto a bienestar, acceso a servicios básicos y derechos fundamentales

En primer lugar, hay que recordar que a diferencia de otros países donde se encuentran miles de refugiados, en el Ecuador esta población no se ubica en asentamientos o campamentos para refugiados, sino al contrario, están inmersos en la sociedad (Velásquez V., 2012: 42). De hecho, el Estado como responsable de su bienestar, es quien impulsa principios de inclusión social, igualdad y oportunidades a través de la Constitución y de las diferentes políticas públicas en materia tanto de refugio como de desarrollo social (MREMH. a., s/f). Sin embargo, velar por su cumplimiento no es una tarea sencilla, puesto que a más de todas las dificultades que debe enfrentar un asilado por su calidad misma, también deben afrontar la discriminación y la xenofobia de los nacionales, quienes se muestran reacios a aceptarlos en el diario convivir, especialmente en la frontera norte, pues los relacionan con delincuencia, violencia, prostitución o tráfico de armas y drogas (El Mundo, 2011).

La mayoría de colombianos que llegan por la frontera norte lo hacen vía terrestre, caminando por uno de los pasos irregulares que existen entre los dos países, o fluvial, por los manglares del río Esmeraldas hasta llegar a Palma Real en el Ecuador (NTN24, 2011). Por esta razón, su ubicación se orienta a las ciudades y pueblos del norte como San Lorenzo en Esmeraldas, ciudad de Esmeraldas y Lago Agrio, desde donde no tiene mucho acceso a información sobre los procesos de legalización, pero al llegar sin dinero y no tener bienes, buscan subsistir de la pesca y la agricultura, lo que se les facilita ya que, al venir de zonas rurales también, muchos de ellos realizaban dichas actividades en su país natal (Sánchez, 2013: 10).

Algunos proyectos agropecuarios son apoyados por el ACNUR, organismo que brinda soporte y financiación inicial para que varias familias se puedan beneficiar de los frutos de cada proyecto. Así está el ejemplo de una pequeña avícola en San Lorenzo, donde colombianos se encargan de criar y comercializar las aves, beneficiándose 17 familias de un solo proyecto de gestión y emprendimiento (NTN24, 2011). Sin embargo, muchos otros padres y madres de familias refugiadas, no acceden fácilmente a proyectos o trabajos seguros, por lo que buscan abastecer a su familia a través de la venta informal de artículos como productos de bazar y belleza, ropa, discos compactos, y caramelos (Sánchez, 2013).

GRÁFICO 1
REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LOCALIDAD



Fuente: Dirección de Refugio y Apatridia, MREMH
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

La mayoría de refugiados prefiere moverse a las grandes ciudades donde el movimiento económico también es mayor. Como se observa en el Gráfico 1, según datos de la Dirección de Refugio, casi el 60% de refugiados reconocidos se ubica en ciudades como Quito, Guayaquil, Santo Domingo Cuenca y Tulcán (MREMH a., s/f). Encontrando el mayor porcentaje en Quito, capital del país, con 42%. El establecerse en las grandes ciudades les da cercanía a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y de ACNUR, empero, no necesariamente les garantiza su bienestar integral y el de sus familias, pues la discriminación que sufren al ser colombianos, sumado al status de refugiados o peor aún de indocumentados, les limita también el acceso al trabajo, por esta razón se los encuentra en gabinetes de belleza, restaurantes, como amas de casa, obreros de construcción, y además se ven expuestos al trabajo sexual como recurso extremo (Sánchez, 2013). Además, constantemente deben lidiar con conflictos de los empleadores quienes les faltan al respeto o se niegan a pagarles el sueldo, despidos intempestivos y amenazas de deportación (Sánchez, 2013).

Un punto neural en el bienestar de la población refugiada es su documentación, es decir, realizar el proceso de registro y reconocimiento del status de refugio o la visa 12-IV (MREMH c., s/f). Esta faculta a las personas entrar a un entorno laboral y social más seguro pues el empleador se ve obligado a pagar lo que corresponde por ley, además de tener que afiliarlo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS]. Asimismo, este documento permite al empleado recurrir a cualquier instancia de justicia en caso de incumplimiento (Registro Oficial No. 727, 2012) y acceder a los centros de salud para ser atendidos, cumpliéndose el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, así como para los niños, niñas y adolescentes, realizar sus estudios en las unidades educativas fiscales (Asamblea Constituyente, 2008).

Las razones fundamentales por las que las personas no adquieren su legalización en el país como refugiados son principalmente por la falta de información o la lejanía a las oficinas sea de Cancillería o de ACNUR, y el temor a ser negados y deportados a su país de origen (Montes S., 2004). En el caso de la población asilada que se encuentra en las ciudades de la frontera norte y viven en su mayoría en zonas rurales no tienen el conocimiento sobre el proceso a realizar, además que estando en situaciones de vida extrema con

alto nivel de pobreza, les resulta difícil movilizarse a la capital con toda su familia, ya que eso además incluye el gasto de comida y estadía por dos o tres días (NTN24, 2011).

Se estima que gran parte de los “invisibles” se encuentren especialmente en zonas rurales o ciudades y pueblos alejados de las grandes capitales, en donde no existe un control exhaustivo respecto a documentación (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008); de todos modos, este anonimato y la carencia de documentos los mantiene desprotegidos frente a los abusos laborales que se puedan presentar, sin acceso al sistema de salud ni de educación y fuera del alcance directo de las autoridades, especialmente del Estado a través de la Dirección General de Refugiados, quien tiene la obligación de protegerlos, realizando su administración ejecutiva (Sánchez, 2011: 274) de modo que se cumplan los principios establecidos en las políticas públicas y adquiridos a nivel internacional.

Respecto al acceso a servicios básicos, no se presenta mayor dificultad para los refugiados que se ubican en las ciudades, pero sí para las personas que se mantienen en zonas alejadas, pueblos pequeños, y áreas rurales cercanas a la frontera. Este es el ejemplo de Tambillo en Esmeraldas, donde se establecen varias familias que han cruzado la frontera y encontrado la tranquilidad que les motiva a quedarse en el lugar. Como el Ecuador no tiene la capacidad económica ni la infraestructura para construir casas para las personas en movilidad humana, las familias se establecen en pequeñas chozas cercanas al mar, donde el acceso al agua es a través de los camiones cisterna, existen algunos cortes de electricidad y no tienen acceso a internet (La Televisión, 2011). No obstante, tienen un ambiente tranquilo, lejos de la guerra, la violencia y las amenazas a sus familias.

1.2. Principales Compromisos Internacionales adquiridos por el Ecuador en materia de refugio.

El Ecuador es un país de origen, destino y tránsito migratorio, que además comprende la importancia de su cercanía a un problema armado y las consecuencias que se crean en torno a movilidad humana en la región, por lo que promueve el derecho a la movilidad y procura respetar el derecho a buscar

asilo en otro país, principios que están fundados en los convenios internacionales a los que está suscrito. A continuación, se analizarán los principales instrumentos como el Marco de Refugio de Ginebra con su protocolo, la Declaración de Cartagena y el Plan de Acción de México, con su relevancia para el Ecuador.

1.2.1. Marco de Refugio de Ginebra en 1951 y su protocolo en 1967.

El acuerdo Marco sobre el estatuto de los refugiados, adoptado en la conferencia de plenipotenciarios en Ginebra en julio de 1951, es uno de los convenios internacionales más significativos para el Ecuador en esta materia, pues en este se basa el Decreto Presidencial No.1182 que a partir del 2012 norma los procesos con esta población en la jurisdicción ecuatoriana y que será analizado posteriormente en el punto 1.3.2. de esta investigación.

El Marco de Refugio de Ginebra fue suscrito posterior a la segunda guerra mundial, acontecimiento del cual se estima que resultaron alrededor de nueve millones de refugiados y desplazados en todo el mundo (USHMM, s/f). Tema que era foco de atención para todos los países ya que la migración se realizó hacia los distintos polos y la recepción y atención a estas personas aún no se convertía en una responsabilidad de los Estados a partir de principios internacionales, sino más bien la ayuda y acogida se dio por países solidarios que permitieron su entrada y su estancia, así como por el soporte de la “Administración de las Naciones Unidas para la Ayuda y Rehabilitación” - UNRRA- (USHMM, s/f) ya que hasta ese entonces, no existía un programa específico para ayudar a los refugiados.

Con estos indicios, el documento da una definición consensuada de lo que es un refugiado, incluyendo las consideraciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; además apela a la solidaridad internacional y la cooperación entre Estados para lograr el propósito de bienestar común y reconoce la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados (ACNUR, 2001). La importancia de la Convención también se encuentra en que esta simboliza la fundación de la protección internacional de los refugiados, otorgándoles derechos y obligaciones que les permitan rehacer su vida en el país de asilo, brindando lineamientos a los países miembros, sobre cómo administrar esta

temática, las consideraciones para reconocer a los refugiados y las limitaciones correspondientes.

Respecto a las causales de no aceptación de la condición de refugio, la Convención estipula que se limita este derecho a las personas en quienes existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos de guerra o contra la humanidad, si se ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio y antes de ser admitido como tal, y las personas culpables de actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 3). También se expresan las consideraciones para el cese a la condición de refugio en los casos en los que la persona, voluntariamente regresa a su país de origen, si adquiere una nueva nacionalidad, gozando de este modo de la protección de dicho país, o si al desaparecer las circunstancias por las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a la protección del país de su nacionalidad (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 2).

Con relación a las facultades que brinda el convenio a las personas que sean reconocidas como refugiadas, en primer lugar, se expresa que tendrán deberes y obligaciones, especialmente el de acatar las leyes y reglamentos del país receptor, así como todas las medidas de mantenimiento del orden público (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 3). Y respecto a la responsabilidad de los Estados, se establece como principio la no discriminación por motivos de raza, religión o país de origen, otorgándoles la libertad de practicar su religión e instruir a sus hijos (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 3).

Los derechos que se otorgan a partir de este acuerdo internacional, incluyen el respeto a los derechos previamente adquiridos, como el matrimonio, además, los refugiados deben tener el mismo trato que un nacional respecto a acceso a los tribunales de justicia, asistencia jurídica y pública, educación pública elemental, remuneración y legislación de trabajo, seguro social y derechos de propiedad intelectual e industrial (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 5-7). En cambio, para algunos derechos se recomienda que al refugiado se le brinde *“el trato más favorable posible o en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros”* (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 5-7), estos son: adquisición de bienes

muebles e inmuebles, derechos de asociación, trabajo por cuenta libre, vivienda y empleo remunerado en los tres primeros años de permanencia en el país (*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1951: 5-7).

El acuerdo entra en vigor para el Ecuador el 17 de agosto de 1955, una vez el país ratificó el convenio (ACNUR, 2011). Y a pesar de los grandes aportes que brinda este documento respecto al tema de la población refugiada, se muestra una limitación respecto a territorio y a tiempo, ya que se observa su preponderancia para las personas desplazadas, principalmente a partir de la segunda guerra mundial o de acontecimientos anteriores al 1° de enero de 1951 y especialmente aquellos de Europa; mientras que las realidades mundiales obligan a que, con el tiempo, más y más personas se vean obligadas a migrar y buscar protección internacional.

Es por esto que, en enero de 1967 en Nueva York, se firma el Protocolo sobre el Estatuto de Refugio, en el que se elimina la condición de tiempo, ampliando los beneficios y consideraciones de la Convención a todos los refugiados a partir de esa fecha y en todos los casos que se presenten a futuro; además, insta a los Estados a aplicar dichos principios sin límites geográficos, facultando a los países a reconocer la condición de refugiado a emigrantes de todos los países (*“Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1967: 1). Asimismo, en el artículo II de este protocolo los Estados Partes se obligan a colaborar con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas [ACNUR] en el cumplimiento de sus funciones y en su tarea de vigilar las disposiciones del Convenio y del Protocolo, así como comprometerse a facilitar a esta instancia, toda la información y datos estadísticos que sean requeridos, incluyendo leyes y reglamentos que se generen en relación a la materia (*“Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”*, 1967: 2). El documento entra en vigor para el Ecuador el 6 de marzo de 1969 (ACNUR, 2011).

Como defiende José Juan Sánchez sobre la Teoría de Administración Pública [TAP], los gobiernos están legítimamente establecidos y se administran bajo normas legales y compromisos suscritos (Sánchez, 2001: 260). Por lo que se explica que los Estados que se suscriben a estos convenios internacionales, aceptan incluir sus principios y recomendaciones a sus marcos legales, otorgando así un compromiso internacional donde también se espera sea cumplido el principio de reciprocidad de los otros Estados para el cumplimiento

de los fines de las Naciones Unidas sobre bienestar y cooperación internacional, en este caso, conciliando el interés de protección internacional de los refugiados, con el interés del Estado.

1.2.2. La Declaración de Cartagena de 1984 y su carácter vinculante para el Ecuador.

Si bien la Convención de Ginebra es un lineamiento mundial que da una guía a los Estados para la atención a las poblaciones migrantes en necesidad de protección, cada región del mundo cuenta con sus características propias, problemas internos en la región, situaciones de riesgo en algunos países y diferencias respecto a la realidad de movilidad humana. Por esta razón, en América Latina también se crean espacios de discusión e instrumentos internacionales. La Declaración de Cartagena de 1984 es especialmente importante para toda la región porque amplía la definición de refugiado para América Latina y expone nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de refugiados y desplazados, con una perspectiva de solidaridad y cooperación entre los países miembros (*“Declaración de Cartagena sobre Refugiados”*, 1984).

El documento precedente a esta Declaración es el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, realizado en México en 1981. Este expresa la necesidad de instaurar en la región una perspectiva enmarcada en la dignidad de la persona y sus requerimientos de protección, antes que en el supremo interés de los Estados (Franco y Santistevan de Noriega, 2004: 111), y es justamente a la necesidad que responde la Declaración de Cartagena, ampliando además sus recomendaciones a todos los países de la región de manera integral, pues insta a la búsqueda de acciones y políticas de solución duradera, que responda a las realidades propias de la región, pero a la vez armonizando principios y mecanismos para definir un régimen o lineamiento de tratamiento humanitario enfocado en la condición de refugio (Franco y Santistevan de Noriega, 2004: 111).

La ampliación de la definición de refugio se da justamente en que se consideran las situaciones contemporáneas de la región, causantes de migración, que afectan o pueden afectar a los distintos países miembros,

manifestando a los refugiados como “*personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*” (“*Declaración de Cartagena sobre Refugiados*”, 1984: 3).

Así mismo, reitera la importancia del principio de no devolución, que incluye la prohibición del rechazo en las fronteras, como sustancial para la protección internacional; hace hincapié en el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y que esta se realice en condiciones de completa seguridad: y reconoce a la reunificación familiar como un principio fundamental en materia de refugiados que deberá ser tomado en cuenta por todos los países firmantes, sea en el proceso de otorgamiento de asilo, así como en los casos de repatriación (“*Declaración de Cartagena sobre Refugiados*”, 1984: 3, 4).

Además, promueve que en los Estados con alto número de refugiados, se estudie la posibilidad viable de integrarlos a la sociedad y a la vida productiva del país y a destinar los recursos canalizados de la comunidad internacional para la creación de empleos, facilitando a los asilados el disfrute de los derechos humanos, incluyendo los sociales, económicos y culturales (“*Declaración de Cartagena sobre Refugiados*”, 1984: 3). Finalmente, propicia que en cada Estado de la región se establezcan regímenes sobre el tratamiento mínimo que deberá existir para los refugiados, tomando en cuenta la Convención de Ginebra, su protocolo, la Declaración de los Derechos Humanos, las recomendaciones de ACNUR y los principios de protección a los solicitantes de asilo (“*Declaración de Cartagena sobre Refugiados*”, 1984: 3-6).

El legado de esta declaración, se vio reflejada en los varios aportes que se dieron posteriormente en América Latina, como el documento de Principios y Criterios para la protección internacional de los refugiados, suscrito en Guatemala en 1989 y que serviría de marco de referencia para los Estados en el tratamiento de refugiados, repatriados y desplazados; los aportes de las comisiones tripartitas creadas en cada país para la definición de lineamientos básicos; los éxitos alcanzados respecto a la repatriación de refugiados en diversos países miembros (Franco y Santistevan de Noriega, 2004: 111-114); y su compromiso de búsqueda de soluciones duraderas que coinciden con los

principios de ACNUR para la atención efectiva y la cooperación entre Estado y organismos internacionales.

La Declaración de Cartagena es de carácter no vinculante jurídicamente para los países, de modo que sus conclusiones son propuestas y recomendaciones para los países miembros. Sin embargo, el Ecuador incorpora voluntariamente la Declaración en su legislación a través del Decreto Ejecutivo No.3293 de 1987 y posteriormente en el Decreto No.3301 de 1992 (Decreto No. 3293, 1987; Decreto No. 3301, 1992), que tratan justamente sobre la aplicación del reglamento de refugio a partir de la Convención de Ginebra, su protocolo y en estos casos también basándose en la Declaración de Cartagena, por esta razón, el Ecuador adquiere responsabilidad jurídica del cumplimiento de estos principios reflejados en la legislación interna, por lo que tiene fuerza obligatoria para el Estado.

Posteriormente, en mayo del 2012, se expide el Decreto Ejecutivo No. 1182 que deroga al anterior de 1992. Este Decreto, que será analizado posteriormente con más amplitud en el punto 1.3.2. de este trabajo, en su artículo 8 identifica a un refugiado con la definición emitida por la Convención de Ginebra de 1951 (Decreto No.1182, 2012: 2), lo que significa un retroceso en torno a la protección de solicitantes de refugio pues excluye a las personas que tenía el compromiso de proteger en virtud de la definición de Cartagena, hecho que fue denunciado por varios movimientos sociales, así como la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad por parte de *AsylumAccess* de Ecuador y por la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito (Salazar, 2014: 11), además de recibir observaciones por parte de organismos internacionales como *Human RightsWatch*(Human RightsWatch, 2013).

En septiembre del 2014, la Corte Constitucional acepta parcialmente las acciones de inconstitucionalidad presentadas, ampliando nuevamente la definición de refugio, tomando en cuenta la Declaración de Cartagena (Salazar, 2014: 2,12), de modo que esta vuelve a ser parte de la legislación interna del país y como tal constituye obligación jurídica. Otros 14 países de América Latina la han comprendido en su legislación interna, incluyendo Brasil, Colombia y Perú (Salazar, 2014:12). De igual manera, en la Constitución de la República del 2008 también se incluyen los “derechos de asilo y refugio”

(Asamblea Constituyente, 2008), que están incluidos en las recomendaciones de la Declaración de Cartagena.

1.2.3. Plan de Acción de México de 2004 y su aporte en la búsqueda de soluciones duraderas.

El 16 de noviembre del 2004 en la Ciudad de México, en celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, se reúnen 20 países de América Latina y suscriben en documento llamado “Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina” (2004: 1,4), no sin antes haber realizado cuatro reuniones consultivas preparatorias entre los meses de agosto y octubre, donde se analizó la problemática de refugio en cada subregión y con base en las conclusiones y recomendaciones de estas reuniones, se elabora un Plan de Acción que pretende fortalecer los mecanismos de protección y sobretodo brinda un gran avance en la búsqueda de soluciones proponiendo opciones de políticas y proyectos a llevar a cabo en los países para este fin (*“Declaración y Plan de Acción de México”*, 2004: 6,10).

En su capítulo segundo, el PAM promociona la protección para los refugiados formulando dos mecanismos: la investigación y desarrollo doctrinal, y la formación y fortalecimiento institucional. En el caso del primero, da una gran importancia a la cooperación entre Estados, pero también a la cooperación entre Estado y ACNUR, así como con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano, al mismo tiempo que los insta a realizar una investigación jurídica sobre la protección internacional de los refugiados en la región, un manual de procedimientos y criterios para la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena y un glosario sobre los conceptos y términos jurídicos del derecho de los refugiados (*“Declaración y Plan de Acción de México”*, 2004: 8).

Respecto al segundo punto, sobre la formación y fortalecimiento institucional, uno de los principales aportes, especialmente para el Ecuador, es que el PAM insta a los Estados a fortalecer los mecanismos institucionales creados para la determinación de la condición de refugio y para esto, se propone dotarlos de mayores recursos financieros, pero a la vez se solicita a ACNUR a que facilite capacitaciones y asesoría técnica (*“Declaración y Plan de*

Acción de México”, 2004: 9). Propuesta por la cual, en el Ecuador se emiten dos Decretos Ejecutivos en materia de refugio, el No.1635 del 2009 y el No. 1182 del 2012 (Salazar, 2014: 5,7), que amplían la intervención y asesoría del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, dentro de los procesos de determinación de la condición de refugio en el Ecuador.

A la vez, bajo el mismo punto de formación y fortalecimiento institucional, el Plan de Acción propone realizar “*Programas de fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados*” (“*Declaración y Plan de Acción de México*”, 2004: 9) en cooperación directa con ACNUR para llevar a cabo reformas de fortalecimiento interno que permitan una protección efectiva. De este modo en el Ecuador se crean dos acuerdos, en el 2008 y en el 2010, entre ACNUR y la Dirección de Refugio – anterior dirección general de migración y extranjería- (ACNUR, 2008; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010), para el fortalecimiento institucional de estas oficinas, con el apoyo de ACNUR, y que pretendían mejorar los procesos de reconocimiento y atención a los refugiados, así como la administración interna y los procesos de funcionamiento.

Por otro lado, en lo que respecta a las Soluciones Duraderas, contenidas en el artículo tercero del PAM, se plantean tres tipos de proyectos, con los objetivos respectivamente de: autosuficiencia e integración local, llamado “Ciudades Solidarias”: programa integral “Fronteras Solidarias”; y el programa regional de “Reasentamiento Solidario” (“*Declaración y Plan de Acción de México*”, 2004: 10-13). Al mismo tiempo, se insiste en la necesidad de cooperar entre los países miembros, bajo los principios de solidaridad y responsabilidad compartida, para poner en práctica estos proyectos de solución duradera a nivel regional, compartiendo las experiencias y buenas prácticas, así como promoviendo la integración y cooperación sur-sur (“*Declaración y Plan de Acción de México*”, 2004: 11). También, este capítulo da a conocer la necesidad de acción urgente de asistencia humanitaria a la situación de los países fronterizos a Colombia, como Ecuador, que reciben a una gran cantidad de desplazados colombianos indocumentados.

El primero, “Ciudades Solidarias” está enfocado en evitar en medida de lo posible los movimientos irregulares de generación de ingresos, a la vez que busca el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de los

refugiados que se asientan en ciudades, considerando las realidades propias de cada país y ciudad, y destacando la necesidad de contar con cooperación financiera y técnica internacional, por lo que se involucra a ACNUR directamente para la realización conjunta de estos proyectos, que puedan generar fuentes de empleo, sistemas de micro crédito y la simplificación de trámites para los emprendimientos de autosuficiencia (*“Declaración y Plan de Acción de México”*, 2004: 11).

El programa de “Fronteras Solidarias” se desarrolla justamente con la necesidad expresa de la situación presentada en Ecuador, Panamá y Venezuela, donde se desconoce el alcance real de la problemática de refugio, debido a la gran cantidad de migrantes colombianos que reciben a través de sus fronteras y que en su mayoría se mantienen en situación migratoria irregular y pertenecen “invisibles”, lo que a la vez los hace vulnerables (*“Declaración y Plan de Acción de México”*, 2004: 11,12). Por tanto, se reconoce que, para responder a las necesidades, especialmente de acceso a servicios y necesidades básicas, salud, educación y generación de empleo en las fronteras, hace falta la presencia de las instituciones del aparato Estatal y proyectos de la comunidad internacional.

Finalmente, el programa regional de “Reasentamiento Solidario” propone que a través de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, se dé la oportunidad de que países de América Latina se asocien a otro con necesidad de atención humanitaria y pueda recibir refugiados, mitigando la situación en el primer país de acogida (*“Declaración y Plan de Acción de México”*, 2004: 12,13). De este modo el PAM crea una herramienta establecida y consensuada en la que los países pueden basar sus nuevas políticas de refugio y acciones a llevar a cabo. En el caso de Ecuador, las tres iniciativas de solución duradera son bien acogidas y son incluidas en la Política en materia de Refugio del año 2008, llevándose a cabo en los años siguientes, con total apoyo y coordinación con ACNUR para su desarrollo efectivo.

El Plan de Acción de México [PAM] pasa a constituir una importante herramienta regional para la protección internacional de los refugiados en la región, pues además se destaca en este la participación activa de los 20 Estados, los organismos internacionales pertinentes y los representantes de

organizaciones de la sociedad civil (ACNUR c., s/f). Para el Estado Ecuatoriano, a pesar de ser un instrumento regional no vinculante, este Plan de Acción así como la Declaración de Cartagena y la Convención de Ginebra, poseen importancia para la administración nacional de las políticas públicas en materia de refugio, teniendo en cuenta que al adquirir estos compromisos, se sede una parte de soberanía para adoptar recomendaciones de una instancia superior, que finalmente coadyuvarán en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado como gestor, como es descrito por Dwight Waldo, autor de la Teoría de Administración Pública [TAP] al sugerir que el Estado es el principal responsable, administrador y evaluador, pero que se requiere de diferentes instrumentos y enfoques que faciliten esta gestión (Raadschelders, 2011: 18).

1.3. Marco político nacional regulador de la gestión estatal y garante de los derechos humanos.

La base sobre la cual se desarrollan los procesos de atención a la población en necesidad de refugio y los proyectos de atención humanitaria, están regidos por los documentos legislativos y normas jurídicas del país. Es por esto, que a continuación se analizan los principales, que en materia de refugio y movilidad humana a partir del año 2008 son la nueva Constitución de la República y el Decreto Presidencial No.1182, con sus alcances y limitaciones. Se describen también los derechos y las obligaciones de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, que están articulados en estos mismos documentos.

1.3.1. La Constitución del 2008 y sus garantías para asilados y refugiados.

Si bien el Ecuador había incluido al término de refugio y a la Declaración de Cartagena en Decretos Presidenciales en 1987 y 1992³, no se incluye al refugio en el marco legislativo del país. Empezando por la Carta Magna, al observar la Constitución de 1998, no se encuentra ninguna referencia o mención al término de refugio, únicamente al asilo. Es así que en el artículo 29 de este documento se expresa que el Estado ecuatoriano reconoce el derecho de asilo a los extranjeros (*Constitución de 1998*), más no detalla los derechos y obligaciones que estos puedan tener.

³Referencia: pág. 15

Dentro de las funciones del gobierno como órgano gestor en la Teoría de Administración Pública, era imperante generar los lineamientos adecuados para cumplir con la prioridad de servicio al conglomerado social y búsqueda de su bienestar (Ochoa, 2012: 9). Por esta razón, y tomando en cuenta la realidad del Ecuador como país receptor de alto número de personas en necesidad de protección internacional y asistencia humanitaria, el gobierno entrante en el año 2007, liderado por el presidente Rafael Correa, se empeña en desarrollar medidas que permitan la apertura de fronteras y la acogida tanto social como económica para los ciudadanos de la región que precisen de refugio. Es así que la nueva Constitución de la República, emitida en el 2008 por la Asamblea Constituyente, marca un hito respecto a movilidad humana, reconocimiento y derecho de refugio y asilo, y a la protección de las personas en situación de movilidad (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2009: 3).

De este modo, la Constitución del 2008, en su Capítulo tercero sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, dedica la sección tercera a movilidad humana, lo que denota el reconocimiento del Estado a la situación del país, la cercanía a conflictos armados en la zona norte y, sobre todo, su compromiso de responder frente al tema. Uno de sus principales aportes en esta materia, es el artículo 41, que forma parte de la sección de movilidad humana y donde se reconoce el derecho al refugio, a la no devolución, la asistencia humanitaria, y la garantía al ejercicio de sus derechos (Asamblea Constituyente, 2008: 11). De este modo, el artículo 41 (2008, 11) expresa:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

En la misma sección, en el artículo 40, se expresa que no se considerará a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria, se establecen las acciones de responsabilidad del Estado frente a los derechos de los ecuatorianos en el exterior y en el artículo 42 incluso se establece la prohibición de desplazamiento arbitrario y se garantiza el derecho a

recibir asistencia humanitaria emergente y a retornar al lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna (Asamblea Constituyente, 2008: 10,11). Esta articulación legislativa de la movilidad humana, son la guía inicial para la protección de las personas en movilidad presentes en el Ecuador, además de ser el primer país en incluir en su Constitución los derechos, deberes y garantías de protección de las personas asiladas, refugiadas y desplazadas (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2009: 3).

Por lo mismo, el tema de movilidad humana se encuentra transversalmente en el documento constitucional, incluyéndose a los refugiados, migrantes y extranjeros, en otras secciones respecto a derechos y garantías, especialmente en aquellas del buen vivir y de participación (Asamblea Constituyente, 2008). El mismo documento rechaza el racismo y la xenofobia y toda forma de discriminación en sus Art. 57, 66 y 416 (Asamblea Constituyente, 2008: 41, 47, 183). Lo que obliga al Estado a desarrollar medidas públicas y proyectos que permitan el desarrollo humano y familiar de las personas acogidas, asegurando su inclusión social y su activa participación en el lugar de asentamiento.

Además, en el Art. 416 inciso 6 se “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países...” (Asamblea Constituyente, 2008: 183). La intención del gobierno no solo tiene una perspectiva nacional, sino que se espera que, por principios de reciprocidad, buena fe y cumplimiento de acuerdos internacionales, los ciudadanos ecuatorianos también sean recibidos con cordialidad en los países en los que se encuentren y por el motivo que fuere (Registro Oficial No. 727, 2012), a la vez que responde a la voluntad política de la región suramericana de eliminar las desigualdades entre naciones y entre clases sociales dentro de ellas.

La Constitución de un país, tiene una importancia fundamental tanto para el Estado como para su administración pública, pues este documento es el determinante de las funciones y acciones del aparato estatal. Miguel Galindo, autor de la Teoría de Administración Pública, expresa en su libro (2000: 89-95) que la Constitución determina el nacimiento de un Estado y que la administración pública en cambio está determinada por ella y por los fines y

justificaciones que se le asigne en determinado momento de la historia. Así, la Carta Magna determina la organización y funcionamiento del Estado, así como los principios que deberá respetar y a partir de los cuales deben normarse el resto de leyes (Galindo, 2000: 89-95). Por esta razón, después de la Constitución del 2008, sería necesario reformar el resto de legislación secundaria para que se ajustara a los principios de movilidad humana.

1.3.2. Decreto Ejecutivo N°.1182 y su regulación administrativa y de procesos.

A partir las consideraciones incluidas en la nueva Constitución del 2008 y la necesidad de armonizar la legislación secundaria para que incluyera los principios de movilidad humana y los derechos de asilo y refugio, en mayo del 2012, el presidente Rafael Correa Delgado expidió el Decreto Ejecutivo N°1182, por el cual se emite el “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio” (*Decreto No.1182, 2012*). Este documento deroga a los anteriores Decretos en materia de refugio, es decir el No. 3301 de 1992 y al No. 1635 de 2009 que modificaba al anterior, de este modo, el Decreto No. 1182 pasa a ser el regulador de los procesos que se lleven a cabo para la determinación de refugio, así como de las autoridades competentes.

En primer lugar, este documento ejecutivo reconoce que la protección internacional de las personas en la jurisdicción ecuatoriana se dará bajo los compromisos internacionales adquiridos en relación a derechos humanos, incluyendo a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo de 1967 (*Decreto No.1182, 2012:3*), pero deja pasar por alto las consideraciones realizadas por la Declaración de Cartagena de 1984 de la que también forma parte, dejando fuera de la protección y el derecho a asistencia humanitaria a varios grupos que se habían considerado víctimas de condiciones propias de la región⁴. Este aspecto es corregido posteriormente, cuando en el 2014 la Corte Constitucional acepta parcialmente las acciones de inconstitucionalidad y amplía la definición, abarcando nuevamente a las personas protegidas por la Declaración.

Aun así, otro aspecto que fue denunciado como una inconstitucionalidad a partir de este documento, fue el límite de tiempo de 15 días para presentarse

⁴Referencia: página 16.

ante las autoridades y expresar la situación de movilidad, según el artículo 12, numeral 1, y según el artículo 27 (*Decreto No.1182, 2012:6,9*), puesto que las dificultades que se presentan al ingreso al país para una persona en calidad de refugio, incluyendo la situación de pobreza, el desempleo, hambre, no tener aún una estadía y la inestabilidad emocional, no es fácil para ellos poder realizar los trámites en este tiempo, mucho menos realizar el viaje a ciudades donde puedan encontrar una oficina, considerando que muchos que quedan en lugares cercanos a la frontera o en pueblos pequeños (Elena, 2016). Este aspecto también fue corregido en el 2014 por la Corte Constitucional, ampliando el período a tres meses a partir de su llegada (Salazar, 2014: 13,14).

En el artículo 2 el Decreto establece que toda persona puede invocar la condición de refugiado o refugiada en las fronteras del país, se le garantiza el acceso al procedimiento para la determinación de dicha condición y además se le autoriza la permanencia hasta que se resuelva su solicitud (*Decreto No.1182, 2012:3*). De igual manera en el artículo 3 se expresa que las personas en calidad de refugio tendrán los mismos derechos y deberes que los nacionales, según esté establecido en la Constitución y la legislación del país, y que deberán respetar estas normas jurídicas y no intervenir en asuntos que puedan atentar contra la seguridad nacional (*Decreto No.1182, 2012:3*). Estos artículos son relevantes pues son la base del resto de derechos y obligaciones de los que serán facultados bajo este documento.

No obstante, además de los derechos facultados a las personas en necesidad de protección internacional, el aporte del Decreto No. 1182 acorde a la administración pública radica en que establece las instituciones facultadas para atender la materia de refugio y describe el proceso administrativo que se deberá llevar a cabo, tanto por la persona solicitante, así como por la instancia determinante. De este modo, en el título segundo se establece al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, -posterior Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-, como la autoridad competente para toda actividad inherente al refugio; a la vez que se crea una Comisión para determinar la condición de los refugiados y las refugiadas en el Ecuador, que estaría compuesta por una persona designada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, una del Ministerio del Interior y una del Ministerio de

Justicia, Derechos Humanos y Cultos (*Decreto No.1182, 2012:6,7*), contando estos tres delegados con voz y voto.

Conjuntamente, se permite invitar a las sesiones de la Comisión a un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], quien solo cuenta con derecho a voz y bajo la misma figura de observador, se permite la asistencia de delegados de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Las decisiones de esta Comisión estarían determinadas por mayoría de votos y el quórum para su funcionamiento sería de dos delegados votantes, a la vez que tendría la facultad de crear sub Comisiones temporales con las mismas atribuciones (*Decreto No.1182, 2012:7*). El tiempo estimado por el Decreto para que la Comisión resuelva una solicitud de condición de refugio es de 4 meses con la opción de extenderse 30 días más.

La entrega de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugio debe hacerse, según el documento, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, y de no existir una oficina de este Ministerio en el lugar donde se encuentra la persona interesada, la puede entregar a las autoridades del Ministerio del Interior, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, quienes tienen la responsabilidad de remitir la solicitud de forma inmediata al Ministerio competente (*Decreto No.1182, 2012:9,10*). También se considera en este documento, la coordinación con la Dirección de Refugio para que pueda tramitar las solicitudes, siendo su responsabilidad la determinación de admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud, previo a pasarla a la Comisión (*Decreto No.1182, 2012:10*).

La Secretaría Técnica de la Comisión es la encargada de procesar aquellas solicitudes que se hayan determinado como admisibles, emitiendo el certificado provisional que faculta al portador con sus derechos como solicitante de refugio, convocando al solicitante para las entrevistas de proceso y emitiendo la resolución y el documento de identificación con la visa correspondiente (*Decreto No.1182, 2012:10,11*). Dentro del mismo Decreto, se establecen las cláusulas de exclusión, que van acorde a lo estipulado en la Convención de Ginebra; las consideraciones para determinar a una solicitud infundada, abusiva, o ilegítima; los recursos de impugnación; la cesación, la extinción y la revocatoria de la condición de refugio (*Decreto No.1182, 2012*).

De este modo, los procesos y organización administrativa del aparato ejecutivo responsable de movilidad humana, quedan normados y articulados por el Decreto No. 1182. Sin embargo, a la fecha de corte de este trabajo, aún no existe en el país una Ley específica respecto a movilidad humana ni refugio, sino que estos aspectos han sido regulados únicamente por Decretos Ejecutivos (Salazar, 2014: 3-6), sin tomar en cuenta las recomendaciones de la Declaración de Cartagena (1984), ni del Plan de Acción de México (2004) donde se recomendaba a los países establecer una Ley que regule la materia y los principios básicos de asistencia humanitaria. Tampoco se ha respondido al compromiso de la Política del Ecuador en Materia de Refugio, emitida en el 2008 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), donde también se prevé la creación de una legislación permanente y sostenible a través de un “Código de Movilidad Humana”.

1.3.3. Derechos Humanos de los refugiados expresados en la política nacional ecuatoriana.

Bajo la política de irrestricto respeto a los derechos humanos de los refugiados y solicitantes de refugio en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), estos se encuentran estipulados en varios documentos legislativos del país, que permitirán al Estado regular la legislación bajo la cual se administrará la materia, a fin de proteger la población vulnerable en cuestión (Galindo, 2000: 93). La principal es la Constitución de la República del 2008, donde la movilidad humana es un aspecto que trasciende el documento y se considera a las personas en situación de movilidad, en varias secciones respecto a derechos. Otro documento que articula sus derechos y obligaciones es el Decreto No.1182 (2012) donde se regula además la validez de sus documentos. Ambos instrumentos, contienen a la vez los compromisos internacionales respecto a derechos humanos y sobre estatuto de Refugio de los que el Ecuador forma parte.

Se debe considerar que los derechos humanos de los refugiados, surgen del hecho que su país de origen, no está en la capacidad de garantizarles los que por nacionalidad les deben ser concedidos, por esta razón y bajo los principios de protección internacional, asistencia humanitaria, solidaridad internacional y responsabilidad compartida, el país receptor les

brinda la garantía de poseer derechos fundamentales, que les permitan tener una vida digna y segura dentro del territorio en el que han solicitado asilo. En el Ecuador, el Estado administra y rige sus políticas hacia distintos niveles, para asegurar los derechos de las personas en situación de movilidad, como señala el artículo 392 (Asamblea Constituyente, 2008: 96) que estipula:

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.

Empezando por un principio de igualdad, en el artículo 9 de la Constitución se otorga a los extranjeros los mismos derechos y deberes que tienen los nacionales (Asamblea Constituyente, 2008: 4), lo que se complementa con los artículos 3 y 59 del Decreto No.1182 (2012), donde se establece la obligación de las personas refugiadas a respetar la Constitución y las leyes vigentes del Ecuador. Bajo el principio de no discriminación, el artículo 11 de la Constitución resalta la igualdad entre las personas y el goce pleno de sus derechos, deberes y oportunidades, rechazando todo tipo de discriminación, incluyendo el lugar de nacimiento, la identidad cultural, la condición socio-económica o la condición migratoria (Asamblea Constituyente, 2008: 4). Tanto el artículo 9 como el 11 de la Constitución aplican para toda persona extranjera presente en el país, incluyendo refugiadas, solicitantes de refugio, asiladas, apátridas y en condición migratoria irregular.

Otros de los derechos y principios relevantes para los refugiados son el derecho a migrar, contenido en el artículo 40, y el principio de no devolución, presente en el artículo 41 (Asamblea Constituyente, 2008: 11), que es fundamental ya que responde al temor de las personas a ser obligados a retornar a su país de origen donde su seguridad e integridad física y emocional estaban amenazadas. De igual manera se considera fundamental, bajo la norma constitucional y legislación secundaria, al principio de la unión familiar, no como un derecho exclusivo de niños, niñas y adolescentes, sino que contempla la realidad de las familias migrantes y transnacionales, adquiriendo el Estado el deber de protegerlas (Sánchez, 2013: 47,48).

Respecto al acceso a la educación, el artículo 28 de la Constitución determina que la educación pública es universal y laica e todos los niveles, gratuita hasta el tercer nivel y se garantiza su acceso universal sin discriminación alguna (Asamblea Constituyente, 2008:8). De igual manera, la salud es un derecho que se vincula a otros, como *“el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”* (Asamblea Constituyente, 2008:8), por lo que el Estado, según el artículo 32, garantiza el acceso permanente y oportuno al servicio de salud, así como a la salud sexual y reproductiva. Dentro del mismo Capítulo Segundo de la Constitución, sobre los derechos del buen vivir, se garantiza en igualdad a todas las personas, los derechos de una vivienda, de agua y alimentación, de un ambiente sano, a mantener su identidad cultural y poder expresarla y el derecho esencial al trabajo, como una fuente de economía y de realización personal, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social que es una responsabilidad primordial del Estado (Asamblea Constituyente, 2008:5-9).

Finalmente, el Decreto No.1182 en su título quinto, también establece algunos derechos y obligaciones adicionales a los de la Constitución para las personas en condición de refugio y solicitantes de la misma, estas incluyen el portar sus documentos de identificación vigentes, no participar en asuntos políticos que puedan afectar las relaciones entre los países, no retornar al país de origen mientras la solicitud de refugio y para el caso de los refugiados, contar con la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores para ausentarse del país y dirigirse al país de origen bajo circunstancias excepcionales (Decreto No.1182, 2012:16-18). Así como también se expresa que las personas refugiadas y solicitantes están en derecho de acceder a los programas de inclusión económica y social impulsados por el gobierno y otras instancias nacionales o internacionales para solicitar la asistencia que requieran para cubrir sus necesidades, además que, a partir de los tres años consecutivos de residir con visa de refugio, pueden tramitar su visa de residencia indefinida o su naturalización (Decreto No.1182, 2012:17).

En este primer capítulo, se ha descrito la situación en el país respecto a refugio para el año 2008, junto con los factores internos que promueven la llegada en masa de personas en necesidad de protección, especialmente desde la frontera norte con Colombia, donde existe y persiste un conflicto

armado que por años ha generado que miles de ciudadanos colombianos soliciten protección internacional al Ecuador. Además, se ha revisado las modificaciones realizadas en legislación nacional, para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador respecto a derechos humanos, refugio y asilo, y que han permitido al Estado incluir a la movilidad humana como política trascendental que permita atender a esta población vulnerable, siendo su responsabilidad expresa como ejecutor de la administración pública en el país. De este modo, se cumple el objetivo particular de revisar la situación nacional de refugio y de la población refugiada para el año 2008 y las políticas implementadas por el Estado Ecuatoriano en la materia para el cumplimiento de compromisos internacionales.

CAPÍTULO II

EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y EL ACNUR COMO PRINCIPALES ACTORES EN MATERIA DE REFUGIO.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable, desde el aparato Estatal, de la atención y protección a la población refugiada en el Ecuador, mientras que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- es la oficina internacional que protege, vela y colabora con la asistencia humanitaria y el bienestar de los refugiados a nivel mundial. De este modo, las dos instituciones en el Ecuador, son los principales actores cuando se trata de la situación de refugio y su coordinación constituye un asunto trascendental en el cumplimiento de los objetivos propuestos y conlleva al ejercicio del principio internacional de responsabilidad compartida.

2.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como gestor y garante.

De acuerdo al Decreto presidencial No.1182 sobre la aplicación en el país del Estatuto de Refugio (2012), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es el órgano facultado para atender todos los temas relacionados a la materia de refugio, así como a los temas de migración, apátrida y trata de personas. Por esta razón, se analiza a continuación a la Dirección dentro del Ministerio, división responsable de los temas de refugio, sus funciones, las metas fijadas en el período de estudio y las dificultades en el cumplimiento de las mismas.

2.1.1. La Dirección General de Refugiados: sus funciones y responsabilidades.

La Dirección General de Refugiados es la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana responsable de la protección internacional de las personas inmigrantes en situación vulnerable y de dictar y velar por el cumplimiento de las políticas en materia de refugio (MREMH b., s/f). Está encargada de recibir y procesar todas las solicitudes de condición de refugio que se presenten en el país y su misión institucional es *“llevar a cabo, con responsabilidad y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos”* (MREMH b., s/f).

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, históricamente ha existido una Dirección encargada de la aprobación y renovación de solicitudes de refugio, función que ha estado incluida en la legislación nacional a través de los decretos presidenciales en esta materia. Así, en el Decreto No.3293 de 1987, donde ya se incluía la definición de refugio de acuerdo a la Declaración de Cartagena, también se menciona en los artículos 27 y 30, la facultad de la “Dirección General para Asuntos de Extranjeros, Refugiados y Asilados” para emitir y renovar las visas de refugio (*Decreto No. 3293, 1987*). De igual manera, en el Decreto No. 3301 de 1992, artículo 29, se especifica la misma función a dicha división del Ministerio de Relaciones Exteriores, que entonces lleva el nombre de “Dirección General de Derechos Humanos y Refugiados” (*Decreto No. 3301, 1992*).

Según dictamina el Decreto No. 1182, la Dirección General de Refugiados [DGR] tiene la principal función de determinar si las solicitudes de condición de refugio son admisibles o inadmisibles para ser procesadas; en el caso de serlas, éstas pasan a la “Comisión para determinar la condición de refugiados/as en Ecuador” para continuar con el proceso de entrevistas y posterior resolución; en el caso de no ser admisibles, la Dirección puede poner en conocimiento la resolución al solicitante para que se puedan interponer recursos administrativos, se regularice su condición migratoria o abandone el país (*Decreto No.1182, 2012*). Acorde a la Teoría de la Administración Pública (Guerrero, 1976: 128), la Dirección General de Refugiados cumple el rol de un organismo ejecutor, pues lleva a cabo las medidas y funciones que se le delegan, mas no tiene autoridad ni facultad de decisión.

El manual de procesos de la DGR no se encuentra expuesto al público, al ser solicitado a la institución, este requerimiento no fue atendido, por lo que se extrae la información del documento del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el proyecto de Fortalecimiento de la DGR en el 2010, donde se explica que a nivel funcional, las responsabilidades que cumple cada oficina de la Dirección General de Refugiados en el país incluyen (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 25,26):

- Recibir las solicitudes de refugio y emitir el certificado provisional de solicitante de refugio.

- Llevar a cabo las entrevistas de elegibilidad al solicitante de refugio y realizar el análisis socio-jurídico de su caso.
- Presentar el informe con las recomendaciones del estudio a la Comisión de Elegibilidad, en la oficina central de la Dirección en Quito.
- Informar la respuesta de cada solicitud recibida.
- Recibir los recursos jurídicos de apelación o las peticiones de expedientes.
- Informar adecuadamente a los refugiados y solicitantes de refugio sobre sus derechos y obligaciones en el país y emitir los certificados o documentos necesarios para que puedan acceder a ellos.

La oficina principal ubicada en Quito, cuenta además con ciertas funciones específicas como las reuniones de la Comisión de Elegibilidad donde se toman las decisiones finales sobre cada caso y que están a cargo de la “pro-secretaría técnica de la comisión para determinar la condición de refugiados en el Ecuador”, la respuesta a los recursos administrativos, talleres y capacitaciones a otras instituciones o sociedad civil, diseño de lineamientos para el trabajo de todas las oficinas y la emisión de informes y material informativo oficial (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 26,27).

La función de la Dirección General de Refugiados, y del Ministerio de Relaciones Exteriores como institución del gobierno responsable del tema de refugio, abarcan los dos grandes tipos de actividad estatal de acuerdo a la Teoría de Administración Pública, que según Sanabria en su libro de “La ciencia de la Administración Pública” (2002), son las actividades funcionales y las institucionales. Las dos instancias realizan en este caso las actividades funcionales que corresponden a la dirección del trabajo y son el objeto vital de la administración pública, y la Dirección que junto con sus diferentes oficinas desarrolla las actividades institucionales que son la operación en sí de las directrices emitidas y por tanto el ejercicio de la administración pública (Sanabria, 2002: 16,17).

2.1.2. Metas fijadas a partir del 2008 para la búsqueda de atención eficiente y soluciones duraderas.

En el 2008, a partir de la emisión de la nueva Constitución de Montecristi, fue necesario repensar las metas a futuro respecto a movilidad humana, brindando una especial atención al refugio por la importante situación que venía enfrentando el país por varios años, a partir de 1989, con la alta llegada de extranjeros en necesidad de protección. Al mismo tiempo, la legislatura debía ser cambiada para alinearse a los principios de movilidad humana, protección y de respeto a derechos humanos que se habían articulado a la Constitución. Por esta razón, el primer instrumento a ser modificado tendría que ser la política que el país maneja en torno al tema.

La nueva “Política del Ecuador en Materia de Refugio” fue emitida el 16 de septiembre de 2008, impulsada y creada con el propósito de fortalecer la protección de los refugiados, cuidando que se cumpla el respeto a los derechos humanos, las disposiciones de los convenios internacionales, la Constitución y la normativa vigente en materia de Refugio (Sánchez, 2013:56). Fue desarrollada por el grupo interministerial conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la Secretaría Nacional del Migrante, el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:15).

El documento emitido por el grupo interministerial reconoce la necesidad de crear políticas y programas que consideren los campos económicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos e institucionales, y con una perspectiva tanto nacional como internacional, para poder dar respuesta a las personas en condición migratoria irregular (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:18,19). Esta afirmación es fundamental desde el punto de vista de la administración pública, puesto que, para un correcto manejo desde el aparato Estatal, se debe adquirir una visión interdisciplinaria que nutra de criterio las decisiones y mandatos que emita (Raadschelders, 2011) y que permita atender de manera integral a la sociedad a la que responde.

A la vez, este documento responde al Plan Nacional de Desarrollo (2007), presentado por el gobierno electo al inicio de su mandato, donde en su capítulo sobre política exterior plantea acciones sobre movilidad humana y que serán tomadas en cuenta para establecer las metas de la política nacional en materia de refugio. Estas acciones del Plan Nacional incluyen:

1) Promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado en el Ecuador; 2) Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados; 3) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio; 4) Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; 5) Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.(Plan Nacional de Desarrollo, 2007)

Siguiendo esta lógica, se plantean varias metas concretas, que se describen a continuación, algunas con programas establecidos, para su desarrollo en los años consiguientes⁵. La meta 2.10. plantea *“promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador”* (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:34) y busca responder a una de las mayores dificultades encontradas en el sistema de refugio del Ecuador, que es la falta de documentación de los extranjeros en el país y la desprotección que eso implica para las personas en necesidad de amparo. Por esto, entre los programas específicos para esta meta se encuentra la identificación de estas personas y divulgar el procedimiento que deben seguir para el reconocimiento de su condición (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:34).

Según un estudio realizado por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social en el 2007, únicamente en la frontera norte existían 23.809 refugiados reconocidos, pero alrededor de 35000 sin reconocer, a quienes se los llama “invisibles” o refugiados de facto (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:34-36). Esto representa un 60% de personas que no accedieron al sistema de asilo en el país, hecho que según el estudio se debe a falta de conocimiento de sus deberes y obligaciones, limitado acceso a las instancias oficiales, lejanía y falta de recursos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:34-36).

⁵Referencia: Un cuadro de resumen de las metas y programas se encuentra en el Anexo 02.

Con esta necesidad identificada, se incluyen dos programas más a la meta 2.10. El segundo programa se trata del diseño de una política que garantice los derechos y la legalización de los refugiados, que pueda incluir un “modelo mixto” para los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugio, fortaleciendo el sistema de entrevistas y permitiendo el registro de grupos para los flujos masivos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:37).

El tercer programa, es el llamado “Registro Ampliado” de refugiados y solicitantes de refugio, herramienta que se basa en la determinación grupal de la condición de refugio por una circunstancia que permita establecer la presunción de necesidad de protección (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:37), como es el conflicto armado de Colombia para el caso del Ecuador. Esta iniciativa es inspirada en la experiencia de ACNUR en países de Asia y Oriente Medio, donde por el flujo masivo de personas cruzando fronteras y en necesidad de atención humanitaria, el uso del sistema que se aplicaría en el Registro Ampliado, permitió el control y atención a dicha población (ACNUR 2010).

Aplicada al Ecuador, esta iniciativa pretende contribuir a la reducción significativa de los casos sin atender en el sistema de asilo y promover la regularización y la integración local de las personas que ya se encuentran asentadas en territorio ecuatoriano (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:38). A través de este programa, se pretendía identificar y reconocer alrededor de cincuenta mil personas en necesidad de protección internacional en la frontera norte del país en una primera fase y posteriormente ampliarlo a nivel nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:38). El resultado del proyecto es analizado en este trabajo en el punto 3.1.2.

Otra meta planteada en la Política de Refugio, la 2.11. anhela ejecutar una política de los derechos de los refugiados, con un único programa al respecto, de promoción de sus derechos, que trabaje paralelamente al registro ampliado en la determinación del estatus, pero en este caso, no para los refugiados *de facto* que ya se encontraban en el Ecuador sino en las entrevistas individuales de las personas que continúen ingresando en el país, garantizando el funcionamiento del proceso de solicitud de asilo y facilitando el

acceso al mismo. Para este fin, varias instituciones estatales relacionadas con el refugio, como la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, adquieren el deber de implementar campañas de información sobre las acciones del Gobierno en temas de derecho humanitario internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:38,39).

La meta 2.12. es importante a nivel organizacional y administrativo ya que busca fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas de refugio a través de un programa de mejora del procesamiento de solicitudes de refugio que se articule a las metas y políticas planteadas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:40).

A la vez, dicha meta busca el compromiso de mejora de la Dirección General de Refugiados y del Ministerio, la asignación del presupuesto necesario desde el Estado para los recursos materiales, logísticos y humanos que permitan la continuidad en el trabajo de esta unidad (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:39,40), además del apoyo imprescindible de otras instituciones para poder atender a los refugiados, pues la política reconoce expresamente que: *“El sistema ecuatoriano de refugio no puede garantizar una protección efectiva y buscar soluciones duraderas para las poblaciones desarraigadas exclusivamente a través del MRECI. Por ello, se fomentará la coordinación interinstitucional y con otros actores de la sociedad”*(Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:40).

La siguiente meta 2.13. se enfoca en cambio en la realidad socio-cultural en torno a la población refugiada y busca fomentar la inserción social de los refugiados, buscando que se cumplan las condiciones de dignidad y solidaridad a través de un programa de políticas públicas para la inclusión de los refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:41), pues se identificó que la solución óptima para la realidad en el Ecuador es la repatriación voluntaria en un tiempo razonable, sin embargo esta no es una opción para todos los refugiados del país, por lo que el Estado debe buscar la auto eficiencia de las personas a través de estrategias viables de integración. Para esto se plantea el desarrollo de los proyectos “Fronteras Solidarias” en la frontera norte del país y “Ciudades Solidarias” en los principales centros urbanos de asentamiento de refugiados como Quito, Ibarra,

Cuenca y Santo Domingo de los Tsáchilas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:41,42), cumpliendo así con lo propuesto por el Plan de Acción de México.

El último objetivo que plantea el documento de Política del Ecuador en Materia de Refugio, es la meta 2.14. y plantea *“armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema”*(Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:44) y su programa sugiere que el Gobierno desarrolle normativa y políticas públicas que beneficien a los refugiados en el país. Principalmente insiste en la creación de una ley específica para la problemática de refugio, el “Código de Movilidad Humana”, y se sugiere que el Comité interministerial que creó el documento de “Política de Migración” sea quien elabore el anteproyecto respectivo, llegando a un consenso con otros Ministerios, organismos de Derechos Humanos y actores de la sociedad civil (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008:45).

2.1.3. Dificultades propias del aparato estatal para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El Estado como garante del bienestar de los refugiados y solicitantes de refugio en el país, es a la vez responsable de establecer las políticas respecto al tema, asignar el presupuesto y coordinar las acciones entre las diferentes instancias que responden a esta población. Responsabilidades establecidas también por la TAP, como funciones propias del gestor en la Administración Pública de un Estado (Galindo, 2000: 118-120). Empero, la realidad del Ecuador, como país receptor de una gran afluencia de personas en necesidad de amparo, es que se encuentran varias limitaciones y dificultades que serán descritas en este punto, tales como la insuficiencia del presupuesto asignado, la limitación de personal frente a la cantidad de demandantes, la centralización de procesos y limitadas oficinas de atención y la coordinación entre entidades estatales.

Debido a la gran cantidad de personas que ingresaron al país en necesidad de protección internacional, que para el 2007 se estimaba eran alrededor de 135.000, la necesidad de recursos económicos para poder atenderlos también aumentó, alcanzando para dicho año una inversión estatal

de 40 millones de dólares anuales, de los cuales se destina 16 millones para salud pública, 16 millones para educación, 7 millones en el subsidio a los combustibles y gas licuado, y únicamente un millón de dólares para el funcionamiento de la Dirección General de Refugiados [DGR] y sus oficinas (Medina, 2011: 35,36).

Para el año 2010, el presupuesto asignado desde el Estado se elevó a 60 millones de dólares, que además de los rubros descritos en el párrafo anterior, también incluye las brigadas hacia las ciudades con mayor presencia de personas en necesidad de refugio, el gasto que representan los oficiales del ejército y el equipo militar presentes en la frontera norte para proporcionar seguridad (Xinhua, 2013). A pesar del aumento de presupuesto, respecto a las necesidades crecientes que se presentan en el país por la continua llegada de familias que huyen del conflicto en Colombia, además de los solicitantes de refugio provenientes de otros países como Cuba y Haití, el recurso económico representa una limitación para el Estado como gestor y garante del bienestar de los refugiados.

TABLA 2
REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE REFUGIO POR LOCALIDAD DE RESIDENCIA

Provincia	Refugiados reconocidos	Solicitantes de refugio
Pichincha	15532	41983
Sucumbíos	13229	22917
Esmeraldas	5857	11500
Imbabura	4096	11200
Carchi	4826	9112
Azuay	-	5951
Guayas	2411	4711
Otras	7498	10839
Total	53449	118213
	171662	

Fuente: Dirección General de Refugiados, 2010
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

La Dirección General de Refugiados, que es la única entidad facultada por el Estado para tramitar las solicitudes, hasta el 2010 contó con tres oficinas

ubicadas en Quito, Cuenca y Lago Agrio, siendo la de Quito la oficina principal y donde se centralizaban procesos administrativos como la emisión de los documentos para los refugiados y solicitantes (Medina, 2011: 21). Según información de la Dirección General de Refugiados expuesta en la Tabla 2, la población en necesidad de refugio se ha establecido en zonas lejanas a las ciudades donde la Dirección mantiene sus oficinas, lo que evidencia una falta de presencia estatal que genera que estas personas no tengan acceso al proceso de documentación y por tanto no puedan demandar sus derechos fundamentales garantizados por la Constitución (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 9).

La DGR hasta el 2010 tuvo un total de 34 funcionarios repartidos en sus oficinas de Quito, Cuenca y Lago Agrio, de los cuales 17 trabajaban bajo contrato de servicio ocasional, 14 contratados por ACNUR, 2 por la Organización Internacional de las Migraciones [OIM], y únicamente el Director General poseía nombramiento por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 12).

Teniendo en cuenta que, según datos de la DGR, en el 2009 y el 2010 el promedio mensual de solicitudes de refugio recibidas fue de más de 2.500 personas, además de los 53.449 refugiados reconocidos en el país hasta el 2010 que deben renovar sus documentos, y los procesos de apelación de las solicitudes que han sido negadas, se considera que la Dirección debe atender a más de 100.000 personas al año (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 13), cantidad que supera la capacidad administrativa de esta entidad al tener limitado personal.

Por otro lado, al no existir un código o una ley específica en materia de refugio y para los casos de necesidad de protección internacional, el tema es manejado a través de las políticas públicas, lo que abarca aquellas respecto a movilidad humana. Esto ocasiona que, para llevar a cabo un proyecto o un acuerdo de cooperación con otro organismo, La Dirección General de Refugiados, que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe coordinar a la vez con otras instancias estatales como el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, con sus dependencias de extranjería, migración e intendencias de policía, la Secretaría Nacional del Migrante -SENAMI-, el Ministerio de Relaciones Laborales y su unidad de migraciones laborales, que

comparten la tarea de ejecutar la política migratoria (Quiloango, 2011: 29,30) lo que representa un desafío para la DGR respecto a coordinación interinstitucional.

La coordinación es uno de los principios básicos de Administración, de acuerdo a la TAP, y es esencial en las funciones de gobierno, tanto para la determinación como para la ejecución de las políticas públicas, donde es indispensable establecer las facultades y responsabilidades a cada entidad, homogenizando el proceso (Galindo, 2000: 117,139). Sin embargo, al haber tantas dependencias involucradas, se ocasionan demoras en la organización y esto resta efectividad al Estado frente a su deber con las personas en necesidad de protección (Quiloango, 2011:30), lo que crea burocracia en lugar de agilidad en el acceso a sus derechos.

2.2. El ACNUR, su aporte al refugio en Ecuador y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR-, que forma parte del Sistema de Naciones Unidas, se ha convertido en un organismo esencial para la atención humanitaria y protección internacional de las personas desarraigadas por conflictos internacionales, guerras y problemas internos, alrededor de todo el mundo. En el Ecuador, es una institución fundamental en la atención a refugiados por el aporte en varios campos, desde la organización administrativa con entidades del estado, proyectos de inclusión social y desarrollo económico y la asistencia humanitaria directa a las personas refugiadas. A continuación, se revisan las funciones de ACNUR y su trabajo en el Ecuador, el financiamiento de la organización y la asistencia humanitaria y social que brinda a los refugiados del país.

2.2.1. ACNUR y sus funciones en el Ecuador.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1946 se creó la Organización Internacional de los Refugiados, como una instancia de carácter no permanente, para dar socorro a los millones de refugiados y desplazados europeos resultantes del conflicto mundial, buscando especialmente su retorno seguro al país de origen (*Constitución de la Organización Internacional de los Refugiados*, 1946). Posteriormente, el 14 de diciembre de 1950, la Asamblea

General de las Naciones Unidas crea al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para ayudar a más de un millón de refugiados europeos que continuaban sin hogar. Empezó a trabajar el 1 de enero de 1951 y se estableció su sede en Ginebra, Suiza, con un contingente de apenas 34 funcionarios y un presupuesto de 300.000 dólares (ONU, s/f).

En 1951, se crea el Estatuto de los Refugiados en la Convención de Ginebra, documento que junto con su protocolo de 1967, pasa a ser el rector y estatuto básico para el trabajo de ACNUR, que con el surgimiento de más conflictos en diferentes partes del mundo, amplía su jurisdicción dejando de atender solo a los refugiados europeos y asistiendo en varias crisis humanitarias en diferentes países (*Historia del ACNUR, s/f*). Es así que la organización atiende la crisis posterior a la revolución húngara, la descolonización de África, los desplazamientos en Asia y América Latina, y en Europa nuevamente tras la guerra de los Balcanes (*Historia del ACNUR, s/f*).

Por su trabajo de primera línea en la atención a las personas en necesidad de protección, ACNUR gana dos premios Nobel de la Paz en 1954 y 1981, y es requerida su experiencia para brindar ayuda también a las personas desplazadas por conflictos internos y apátridas, que generalmente son olvidadas entre las personas en situación de vulnerabilidad (*Historia del ACNUR, s/f*). Es así que para el año 2015 ACNUR cuenta con un presupuesto de 6,8 billones de dólares, más de 10.000 funcionarios trabajando en 127 países y ha atendido a más de 60 millones de personas alrededor del mundo (Asoc. España con ACNUR, s/f).

Su trabajo se enfoca en garantizar la protección internacional de las personas desarraigadas en el mundo, que consiste en asegurar que se cumpla el respeto a sus derechos básicos, incluyendo el derecho a solicitar asilo y no ser devueltos a su país donde sufrían una situación de peligro; a través de su objetivo de velar que los gobiernos cumplan y apliquen el derecho internacional humanitario, y brindando asistencia directa, tanto legal como humanitaria con alimentos, cobijo y atención médica, a las personas que han huido de su país de origen y se encuentran en necesidad (ONU, s/f). A la vez, ACNUR busca soluciones duraderas y a largo plazo, para lo cual los mecanismos son: repatriación en los casos que las circunstancias del país se hayan tornado seguras, integración en sus países de asilo y reasentamiento en un tercer país.

En el Ecuador, el ACNUR trabajó desde 1975 a través del Comité Pro Refugiados -CPR-, que pertenecía a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, se encargaban del registro y entrevista de los inmigrantes solicitantes de refugio (Reyes, 2015). La oficina de ACNUR como tal, se abre en el país a partir del año 2000 por la gran afluencia de desplazados que llegan a territorio ecuatoriano, y tiene la misión de atender a lo que se considera como la mayor población refugiada de toda la región latinoamericana y que en un 95% se debe al conflicto armado de Colombia (ACNUR a., s/f).

Actualmente, ACNUR cuenta con dos oficinas ubicadas en contextos urbanos, esto es Quito y Guayaquil, y varias oficinas en la zona norte y fronteriza del país, en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán, Ibarra y Lago Agrio, que también cubren las provincias de Orellana, Napo y Pastaza pues se estima que para el año 2014, 46% de los refugiados del país se ubican en las provincias de la zona norte que limitan con Colombia (ACNUR, 2014).

En el Ecuador, la organización ha establecido algunos ejes transversales de trabajo que incluyen iniciativas con jóvenes y adolescentes, con población indígena y afrodescendiente en un enfoque de diversidad, y la lucha contra la violencia de género (ACNUR, 2012). Acorde al mandato internacional y a las garantías constitucionales en el país, el ACNUR cumple las siguientes funciones:

- *Vela por la protección de las personas refugiadas, expandiendo el espacio de la protección al favorecer políticas públicas, prácticas administrativas y mediante intervenciones específicas.*
- *Potencia los derechos de las personas refugiadas en el Plan del Buen Vivir del Ecuador promoviendo un ambiente favorable a la integración local y naturalización de refugiados reconocidos en el país.*
- *Asume la responsabilidad de buscar soluciones duraderas que incluyan el uso estratégico del reasentamiento como instrumento de protección y como herramienta de solidaridad, así como una repatriación voluntaria al futuro.*
- *Combate la xenofobia y la discriminación, junto a la sociedad civil y organismos estatales, a través de campañas diseñadas para promover la solidaridad y la convivencia pacífica. (ACNUR a., s/f).*

A partir de estas responsabilidades y en cumplimiento de los convenios internacionales que solicitan a ACNUR cooperar con los gobiernos en materia de refugio, incluyendo instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena y el Plan de Acción de México; el Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Refugiados coopera con el gobierno en distintos ámbitos, desde la realización de estudios que permiten conocer la realidad de los refugiados y la cantidad de personas en vulnerabilidad, la creación de informes que aportan a las políticas implementadas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), la asistencia técnica en el proceso de reconocimiento y documentación (Decreto No.1182, 2012) y la asistencia humanitaria y cuidados médicos a la población en mayor necesidad (ACNUR a., s/f).

A la vez, ACNUR coordina el trabajo con otras instituciones del aparato estatal, entre ellas la principal es la Dirección de Refugio con quien coordina la mayoría de proyectos nacionales, además la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura, los gobiernos autónomos descentralizados, la policía y las fuerzas armadas; organizaciones internacionales y no gubernamentales como la Cruz Roja, *HebrewImmigrant AID Society* -HIAS-, *CooperazioneInternazionale* -COOPI-, la Conferencia Episcopal; programas y oficinas del mismo sistema de Naciones Unidas como el Fondo para la Niñez -UNICEF-, el Programa de Voluntarios -UNV-, el Fondo de Población -UNFPA-, el Programa para el Desarrollo -PNUD-, la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, entre otras (ACNUR, 2014).; e involucra a organizaciones de la sociedad civil.

El rol de ACNUR es sumamente importante para el gobierno, especialmente para el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que considerando no solo la larga experiencia que tiene la organización en la atención a la población desarraigada sino también a la capacidad técnica, logística y presupuestaria, aporta al cumplimiento de las metas que propone el Estado como gestor de los procesos en materia de refugio y bienestar social (Galindo, 2000: 107), además que se crean mecanismos de fortalecimiento de las instituciones estatales con la asistencia de ACNUR.

La Teoría de Administración Pública, dentro de las actividades funcionales que dirigen la ejecución del trabajo, establece en primera instancia la responsabilidad de reglamentación en su jurisdicción, es decir entre la sociedad y su entorno, que comprende también el ámbito de las relaciones internacionales (Guerrero, 1976: 126). Con este principio, la relación entre el Estado y ACNUR resulta esencial para el cumplimiento de los objetivos y las

políticas nacionales, sin esta cooperación, el trabajo y la responsabilidad del Estado se verían seriamente limitadas por la capacidad reducida que tiene la Dirección de Refugio frente a la alta demanda que existe de atención humanitaria.

2.2.2. Financiamiento de ACNUR y Comunidad Internacional como clave para los programas en Ecuador.

Debido a la limitación en presupuesto asignado desde el Estado para la atención a la población refugiada en el país, el aporte que brinda el Alto Comisionado de las Naciones Unidas es sumamente importante y este no sería posible sin la gestión que se realiza desde la organización a nivel internacional. ACNUR está financiado en una pequeña parte por el presupuesto general de la Organización de Naciones Unidas y en su mayoría por el aporte de gobiernos y particulares a través de donaciones, este cubre tanto los gastos administrativos como los proyectos de atención humanitaria realizados por ACNUR en los países en los que se encuentra presente (ACNUR d., s/f).

Por su parte, ACNUR cuenta con un presupuesto anual de entre diez y doce millones de dólares americanos, que se consumen casi en su totalidad y aun así no se llega a atender a toda la población necesitada (ACNUR d., 2009). A pesar de sus limitados recursos, canaliza los esfuerzos económicos de la Comunidad Internacional (INREDH, 2004: 59), que en su conjunto aporta con cerca de quince millones de dólares americanos anuales, que según Claudio Cevallos, director nacional de refugiados de la cancillería en el 2013, resulta insuficiente respecto a las necesidades que se presentan, razón por la cual los países del bloque “Mercado Común del Sur” [MERCOSUR], también realizan su contribución de otros sesenta millones de dólares anuales para la gestión de refugio en el Ecuador (La Hora, 2013).

TABLA 3
FINANCIAMIENTO GENERAL DE ACNUR

Aportes voluntarios	Gobiernos de diferentes países y la Unión Europea	86%
	Organizaciones intergubernamentales y mecanismos de fondos compartidos.	6%
	Sector privado: fundaciones, empresas y público general	6%

ONU	Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas	2%
	Financiamiento ACNUR	100%

Fuente: ACNUR e.

Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

Como se puede observar en la Tabla 3, únicamente el 2% de los fondos corresponden al presupuesto anual asignado desde Naciones Unidas, mientras que el 98% del financiamiento de ACNUR proviene de contribuciones voluntarias, siendo en menor parte un aporte de las organizaciones intergubernamentales, mecanismos de fondos compartidos y de las personas, empresas y fundaciones que realizan sus donaciones a la organización, y en su mayoría corresponde a los gobiernos y a la Unión Europea que destinan fondos de millones de dólares para el funcionamiento de las oficinas de ACNUR y los proyectos destinados a las personas refugiadas y a las emergencias mundiales causantes de desplazamientos (ACNUR e., s/f).

Entre los principales aportantes a la labor de ACNUR, en el período de estudio, se encuentran los Estados Unidos de América con , la Unión Europea, Alemania, Japón y Canadá (ACNUR e., s/f). Estados Unidos ha sido uno de los principales benefactores de la organización en las últimas décadas en términos absolutos, seguido de la Unión Europea que coopera en gran medida con ACNUR (Amnistía Internacional, 2016: 40). Otros países que han aportado a ACNUR con donaciones significativas han sido Suecia, Holanda, Noruega, Dinamarca y el Reino Unido (Centro de Noticias ONU, 2007).

Habiendo varias otras organizaciones y agencias humanitarias, ACNUR tiene un arduo trabajo en la recaudación de fondos, además de tener que enfrentar la crisis económica mundial que aumenta los precios y reduce la voluntad de organizaciones y gobiernos de aportar a la causa, y hacer frente a un estricto control de los presupuestos que se manejan respecto a ayuda humanitaria por parte de todos los donantes (ACNUR e., 2016). Por esta razón, el Alto Comisionado para los Refugiados cuenta con equipos de trabajo con experiencia y altamente profesionales, que se encargan específicamente de la búsqueda de donantes y benefactores, que trabaja en estrecha relación con los gobiernos, a la vez que los mantiene informados sobre las necesidades que se presentan y el destino que se les da a las donaciones. ACNUR trabaja de manera similar con los organismos no gubernamentales, las empresas y los donantes particulares (ACNUR e., 2016).

El autor mexicano de TAP, Miguel Galindo, en su libro sobre Teoría de Administración Pública, considera que el gasto público debe ser concebido como un medio para garantizar el bienestar social y para una mejor distribución de la riqueza, pero también reconoce que abusar de ese gasto no caer en déficit presupuestario (Galindo, 2000: 171). Por esta razón, es positivo para el gobierno Ecuatoriano que ACNUR pueda gestionar un presupuesto para la realización de los proyectos, a través de las donaciones de países y de particulares a nivel mundial.

2.2.3. Atención humanitaria y social a refugiados en el país.

Pablo, refugiado colombiano, relata que una de las realidades más difíciles para las personas que abandonan su país e ingresan al Ecuador en búsqueda de seguridad y protección, es dejar todos sus bienes atrás y tener que empezar una vida de nuevo, con la responsabilidad de mantener y dar un techo a su familia, asegurar que tengan algo de comer todos los días y cuidar de su salud (2016). Esto se tornaría aún más difícil si las personas no pudieran acudir a una institución que les pueda socorrer en los momentos de más necesidad y desamparo, por esta razón, el ACNUR es una de las instituciones de respuesta y atención humanitaria en el Ecuador, que se encuentra accesible en varias ciudades de la frontera norte y con brigadas de ayuda hacia las zonas rurales cuando existen flujos masivos de personas en necesidad de atención humanitaria (ACNUR, 2014).

Como respuesta inmediata frente a las necesidades emergentes, ACNUR junto con organizaciones como la Cruz Roja Ecuatoriana y *Hebrew Immigrant AID Society -HIAS-*, proporcionan albergue para los primeros días⁶, agua y alimentos básicos, utensilios de cocina e higiene personal, dependiendo de las necesidades específicas que presenten las personas y de los recursos con los que cuente la organización, pero no entrega dinero en efectivo, puesto que la ayuda que brindan es temporal con la intención de que estas familias puedan lograr auto eficiencia y estabilidad en cierto tiempo (ACNUR d., s/f). También facilitan soporte legal sobre su situación de refugio, los derechos y deberes con los que cuentan y el proceso que deben llevar a

⁶ *Aclaración:* El tiempo de asistencia humanitaria que se brinda a las personas en necesidad no es fijo sino que está determinado por la necesidad que presentan y la capacidad de las instituciones respecto a recursos.

cabo para regularizar su condición migratoria y acceder a las garantías que la constitución ecuatoriana les otorga (ACNUR d., s/f).

En los entornos urbanos y con el apoyo de los municipios de Ibarra, Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, ACNUR trabaja permanentemente para identificar las necesidades de los refugiados que se asientan en esas ciudades, a la vez que exhortan procesos participativos para que los refugiados, solicitantes de refugio y las autoridades locales puedan participar en el planteamiento de políticas e iniciativas de desarrollo (ACNUR, 2014). Entre los proyectos de fomento a la producción y acceso a las redes comerciales, en Esmeraldas se han creado encadenamientos productivos de grupos vulnerables, permitiendo a pequeños productores agregar valor a sus productos, a la vez que acceden a circuitos comerciales acercándose a gobiernos autónomos, al Instituto de Economía Popular y Solidaria y al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (ACNUR, 2014).

En el año 2013, gracias al aporte de las agencias socias de ACNUR, pudieron repartir 5.859 cupones para la adquisición de productos de primera necesidad a beneficio de las familias migrantes en situaciones vulnerables, se realizaron capacitaciones desde ACNUR a varias instituciones del Estado para un mejor entendimiento sobre las necesidades específicas de la población refugiada y promover el desarrollo de políticas públicas (ACNUR b., 2013) y se realizaron talleres comunitarios y asistencia médica y ocupacional para atender uno de los puntos focales de su misión que es la prevención de abusos sexuales y la protección a mujeres, niñas y adolescentes en situación de riesgo (ACNUR 2012).

De igual manera, el ACNUR realiza campañas dirigidas a la población, especialmente a la nacional en busca de concientizar sobre la realidad de las personas en condición de refugio, luchar contra la discriminación y la xenofobia y promover la inclusión social. Así, en el 2013 nace la campaña “Inspiras dignidad. Respiramos igualdad”, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo que acoge el propósito de unir esfuerzos y articular acciones para no obstaculizar el ejercicio de los derechos de todos los migrantes, difundiendo a través de la campaña que *“los derechos humanos van más allá del papel o las leyes, su ejercicio se ve reflejado en la posibilidad de todas las personas de elegir su propio camino y, por ejemplo, tener acceso efectivo a bienes y servicios básicos”*(ACNUR a., 2013).

Para el año 2014, se sumaron a este esfuerzo varias otras organizaciones nacionales e internacionales, como el Servicio Jesuita a Refugiados en Ecuador, la Fundación Ambiente y Sociedad, *theCatholicReliefService*, el Consejo Noruego a Refugiados, entre otros (ACNUR a., 2013), esperando continuar con la campaña hasta el 2017.

Además de colaborar con la información de los procesos de documentación, recepción de solicitudes de asilo y ayuda humanitaria emergente, ACNUR también interviene en el proceso de reasentamiento en terceros países, pues esta medida se ha identificado por la misma organización como una de las mejores soluciones a largo plazo para la situación de refugio en el Ecuador. Con esta medida, en el 2013 tras un proceso riguroso de valoración, 1.800 personas fueron remitidas a terceros países considerando los casos de mujeres y niñas en riesgo y los de alta vulnerabilidad por ser víctimas de tortura y violencia (ACNUR b., 2013).

El reasentamiento como medida de solución duradera consiste en la transferencia de refugiados desde el país que los asila, a un tercer país que ha acordado en recibirlos o incluso otorgarles residencia permanente (ACNUR i., s/f). Cabe destacar que que la decisión final sobre los casos de reasentamiento corresponde a los países de destino y no a las autoridades de ACNUR ni a las instituciones estatales (ACNUR b., 2014). Esta investigación no abarca al reasentamiento como tema de estudio al ser un programa que se maneja directamente con los países receptores y con menos injerencia de las instituciones nacionales.

Como medida de apoyo al gobierno ecuatoriano en la implementación de sus políticas respecto a refugio, ACNUR crea la "Iniciativa Integral de Soluciones [ISS] para su aplicación a partir del 2014, hasta el 2017 y es un marco de trabajo estratégico con las instancias estatales y de la sociedad civil que pretende potenciar respuestas a la situación de los refugiados, beneficiando a esta población y también a las comunidades que los acogen, enfocándose en el fortalecimiento de los medios de vida y en el empoderamiento económico (ACNUR c., 2014).

Se proponen tres tipos de intervenciones: el acceso a soluciones duraderas, sea mediante la integración local, la repatriación voluntaria o el reasentamiento; el fortalecimiento del derecho de asilo, a través de las políticas públicas y prácticas administrativas que permitan un procedimiento de asilo justo y eficiente; y la mejora de la información pública y la lucha contra la discriminación, con acciones de mejora de la percepción pública sobre la presencia de personas refugiadas, desarrollando campañas en medios de comunicación y a través de las instituciones públicas (ACNUR c., 2014).

Finalmente, en el 2015 ACNUR junto con HIAS, desarrollan el proyecto de “Modelo de Graduación” que iniciaría en la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas en el 2016 para crear una red de seguridad y que impulse a las familias refugiadas a salir de la situación de extrema pobreza, desistiendo de la asistencia que se ha convertido usualmente en una dependencia.

El proyecto consiste en fases que incluyen el acompañamiento de la familia por un período entre 12 a 18 meses, la inclusión a la red de seguridad y el aporte de activos tanto económicos como en capacitación y empleabilidad, para que la familia pueda superar la situación de vulnerabilidad y alcance una autonomía y bienestar (ACNUR, 2015). Con estos proyectos e iniciativas, el ACNUR aporta a la gestión del Gobierno como un agente externo a través de la cooperación internacional, que responde a objetivos y compromisos compartidos de bienestar social (Galindo, 2000: 136).

2.3. Coordinación administrativa y funcional entre la Dirección General de Refugiados y el ACNUR entre el 2008 y 2015.

Tanto la Dirección General de Refugiados como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cumplen importantes funciones que concuerdan con los principios internacionales adquiridos por el país, por lo articulado en la Constitución y por la legislación secundaria contenida en las políticas. Razón por la cual, para atender a los refugiados en el país se requiere de una coordinación entre ambas instituciones, que se hace a través de proyectos conjuntos, como también con la colaboración de ACNUR con otras entidades estatales relacionadas al trabajo del Ministerio. A continuación, se detalla el proyecto de fortalecimiento de la Dirección de Refugio con la ayuda directa de ACNUR, los procesos de cooperación entre ACNUR y otras

instituciones del Estado para el beneficio de los refugiados y las ventajas y desventajas del Decreto ejecutivo No.1182 para la coordinación interinstitucional.

2.3.1. Proyecto de fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados con el apoyo de ACNUR en el año 2010.

El principal proceso de fortalecimiento institucional de la Dirección General de Refugiados, del Ministerio de Relaciones Exteriores, se realiza a partir del 01 de octubre del 2010 gracias al intenso apoyo de ACNUR, con quien se firma el proyecto en Junio del mismo año, bajo la política nacional de *“proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia”* (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 4) y que está destinada a ejecutarse en las cinco provincias con mayor presencia de personas en necesidad de protección internacional, que son Pichincha, Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi y Guayas. Se analiza, por tanto, el documento del proyecto, de junio del 2010 sobre los mecanismos, el presupuesto y los compromisos de las partes para este proceso institucional conjunto.

TABLA 4
SOLICITANTES DE REFUGIO EN EL 2010 EN LAS PROVINCIAS DE MAYOR ACOPIO

Provincia	Solicitantes	Porcentaje
Pichincha	41.983	36%
Sucumbíos	22.917	19%
Esmeraldas	11.500	9.70%
Carchi e Imbabura	20.312	17.20%
Guayas	4.711	11.40%

Fuente: Dirección General de Refugiados, 2010.
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

De acuerdo a las estadísticas de la Dirección de Refugio que se resumen en la Tabla 4, para el 2010 Pichincha era la provincia con mayor presencia de solicitantes de refugio, la mayoría ubicados en Quito, capital de la República, las siguientes cuatro provincias son precisamente aquellas ubicadas en la frontera norte del país, que por su cercanía con el conflicto interno de

Colombia, son las que acogen a los refugiados que vienen desde este país, y en Guayas, a pesar de estar más alejada geográficamente, también tiene una importante presencia de ciudadanos extranjeros que solicitan refugio. Las solicitudes presentadas desde estas seis provincias, representan el 78% del total de solicitudes que registra la Dirección (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 16).

Es importante tener en cuenta que la información expuesta, únicamente corresponde a las personas que han hecho efectiva su presencia en el país y realizado el proceso de solicitud de la condición de refugio, pero es de conocimiento de las autoridades, que existen miles de personas que no están documentadas ni han accedido al proceso, manteniendo su situación de “invisibles” y adquiriendo una alta vulnerabilidad por no poder regresar a su país de origen y tampoco poder acceder a sus derechos fundamentales en el país actual (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 2,9,10). Por esta razón, además de los solicitantes de refugio, las personas “invisibles” son también una población de interés y que se busca beneficiar a través de este proyecto.

La Dirección General de Refugiados hasta el 2010 mantenía únicamente tres oficinas permanentes en el país, la principal en Quito, y las filiales en Cuenca y Lago Agrio, lo que no respondía a las mayores necesidades respecto a localización de las personas solicitantes. Por ende, el proyecto pretende abrir oficinas desconcentradas de la Dirección en Esmeraldas Carchi y Guayas, que también atenderían a las provincias cercanas, además de fortalecer las oficinas ya existentes de Sucumbíos y Pichincha para potenciar y mejorar la atención, a la vez que la última apoyaría a todas las demás oficinas en caso de ser necesario (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 3).

Los recursos económicos que se asignan para este proyecto son de un total de US\$ 1.140.057.16 dólares, los cuales son financiados en su mayoría por el ACNUR, en un porcentaje del 81% que corresponde a US \$921.206,66 dólares, y el valor restante es cubierto por el Ministerio de Relaciones Exteriores que equivale al 19% de la totalidad (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 3). Esta asignación de recursos es dividida en dos entregas, para cada año, debido a que ACNUR cuenta con un

presupuesto disponible anual, proveniente de los aportes de gobiernos y particulares, y no posee un fondo fijo del que pueda disponer.

La realización de este proyecto incluía la contratación de al menos 47 funcionarios nuevos para las oficinas a abrirse y fortalecerse, entre los que se encontraban 25 oficiales de Elegibilidad que son los encargados de realizar las entrevistas a los solicitantes, realizar los análisis socio-jurídicos y emitir las recomendaciones a la Comisión de Elegibilidad para ser estudiados; y se solicitaba además la asignación de 4 funcionarios de carrera para la oficina principal de la Dirección en Quito (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 26). A pesar de la descentralización de las oficinas, las reuniones de la Comisión de Elegibilidad se mantienen centralizadas en la ciudad de Quito por la presencia de los delegados que la integran (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010:26).

Los resultados que se esperaban al finalizar el proyecto giran en torno a la capacidad de atención que se pueda brindar. De este modo, se esperaba que a finales del 2011, con el fortalecimiento de las oficinas vigentes y la apertura de las tres nuevas oficinas descentralizadas, se alcanzara a procesar anualmente un mínimo de 36.000 solicitudes de condición de refugio nuevas y a atender a más de 100.000 personas, considerando los procedimientos jurídico-administrativos de los refugiados reconocidos como tal que renuevan sus visas y a las solicitudes negadas que se encuentran en proceso de apelación (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010: 20).

En la ficha informativa del proyecto, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2015, se evidencia que el proyecto no fue cumplido con las metas establecidas, a pesar que en 2011 se realizó el análisis adecuado para la construcción o renta de las oficinas y el proceso de contratación del personal, las oficinas descentralizadas de la Dirección General de Refugiados en Esmeraldas, Tulcán y Guayaquil no se dio por terminado ese año, sino que en Noviembre del 2011 se firma con el ACNUR una ampliación del proyecto hasta finales del 2012 para poder cumplir con los objetivos previstos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2015).

El control para el cumplimiento de las metas dentro de los plazos de tiempo establecidos es una tarea del Estado, y en este caso, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el no cumplimiento debe ser estudiado a manera de aprendizaje para realizar los ajustes necesarios. Según la Teoría de Administración Pública -TAP-, el control es uno de los principios básicos que permite determinar si lo proyectado concuerda con los resultados reales obtenidos, y según el autor de TAP, Henry Fayol, el control también tiene el objetivo de señalar los errores a fin de rectificarlos e impedir que ocurran nuevamente (Galindo, 2000: 134,135).

2.3.2. Acuerdos de cooperación entre el ACNUR y las instituciones estatales.

Al ser la Dirección General de Refugiados, y a través de esta el Ministerio de Relaciones Exteriores, la principal contraparte del Estado para el trabajo de ACNUR (ACNUR, 2012), todos los acuerdos y proyectos menores realizados por esta última con instancias, sean estatales, no gubernamentales, o de la sociedad civil, tienen el mismo objetivo de coadyuvar en el cumplimiento de las metas propuestas por el Estado en materia de refugio, los compromisos internacionales y las garantías constitucionales.

A partir del 2008 y con las reformas en movilidad humana, es necesario que tanto actores estatales, empresas y entidades de servicio público, estén correctamente informados y capacitados para atender a la población de interés, a la vez que ACNUR continúa trabajando de cerca en los procesos que la Dirección de Refugiados requiera. Bajo este preámbulo, se realizan varios acuerdos tanto de capacitación, como de soporte técnico y ayuda directa entre ACNUR e instancias como la policía nacional, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP-, y la misma Dirección General de Refugiados.

Esta coordinación entre instituciones es un principio fundamental para la correcta administración estatal, de acuerdo a la Teoría de Administración Pública, siendo un principio jurídico-administrativo que le permite al Estado descentralizarse, sin perder las competencias y facultades otorgadas para el fin que se busque (Grimaldo, 2004). Con este objetivo, la acción colaborativa de las instancias que den soporte en el cumplimiento de las políticas en materia de refugio, aporta al cumplimiento integral de las metas fijadas por el Estado.

La Corte Constitucional, en base a la Carta Magna vigente desde el 2008, adquiere una responsabilidad adicional a la de controlar y administrar la justicia, que es la de promover el cambio de la cultura jurídica en el país, capacitando y difundiendo la nueva esfera constitucional en actores sociales y del sector público (Corte Constitucional, 2012). Para este fin, a principios del 2012 se firma un convenio con ACNUR para la capacitación en temas de derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional de refugiados, que beneficia tanto a los miembros de ambas instituciones como a las personas en necesidad de protección internacional. Con este convenio se busca profundizar en el conocimiento sobre los factores que inciden en la falta de efectividad de las órdenes judiciales en materia de derechos de los refugiados, evaluar casos de acciones de protección y emitir recomendaciones para mejorar la administración de justicia respecto a las personas asiladas (Corte Constitucional, 2012).

En el mismo año y posterior a la emisión del Decreto Presidencial No.1182 sobre la aplicación del Estatuto de Refugio, donde faculta a organismos como la policía nacional y fuerzas armadas a receptor las solicitudes de refugio en las ciudades donde no exista oficina de la Dirección, ACNUR capacitó en Guayaquil a 60 policías sobre temas de refugio para prepararlos a poder atender a los ciudadanos inmigrantes de forma efectiva (Ministerio del Interior, 2012). De este modo, los gendarmes recibieron instrucción sobre el acceso a la visa de refugio en el país y sus funciones en el proceso, los pasos que las personas deben seguir para obtenerla y sus derechos y obligaciones, de modo que estén en capacidad de informarles adecuadamente, los casos que ameritan exclusión del proceso y la categoría de visa Mercosur (Ministerio del Interior, 2012).

Después, en el 2014, ACNUR y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-, que es una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales, aúnan esfuerzos para desarrollar jornadas de capacitación y formación profesional dirigidas a los trabajadores refugiados y solicitantes de asilo, para que a través de las competencias y destrezas que adquieran, puedan alcanzar la autonomía y la integración social (ACNUR d., 2014). A través de la elaboración de un plan de trabajo conjunto para desarrollar las capacitaciones en un período inicial de dos años, se espera responder a

objetivos comunes como el fortalecimiento del trabajo interinstitucional y la articulación de las acciones públicas, a la vez que se pretende favorecer la integración de las personas en necesidad de protección internacional en su medio local, contribuyendo al derecho de una vida digna (ACNUR d., 2014).

El 17 de abril del 2014, se firma el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría Pública y el ACNUR para el diseño y ejecución de acciones que fortalezcan la gestión jurídica del país en servicio de las personas en condición de movilidad humana, especialmente en las ciudades y provincias que más los acogen (ACNUR e., 2014). Y para este fin, el documento establece cuatro objetivos específicos:

- 1. Contribuir al fortalecimiento de las políticas nacionales de asistencias, representación y patrocinio jurídico a favor de los solicitantes de asilo y refugiados, con un enfoque transversal de edad, género y diversidad.*
- 2. Difundir las normas y principios de Derecho Internacional de Refugiados en el país, así como la normativa nacional conexas.*
- 3. Establecer mecanismos de referencia de casos de solicitantes de asilo y refugiados para atención de ambas instituciones.*
- 4. Generar buenas prácticas en cuanto a intervención de LA DEFENSORÍA en la promoción y defensa de los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados.*(ACNUR e., 2014).

Entre las principales responsabilidades que adquieren las partes para este fin, se encuentran: la Defensoría se compromete a capacitar a Defensores Públicos para priorizar la atención a la población refugiada, crear espacios de coordinación interinstitucional para superar las limitaciones en el entorno público para el acceso a la justicia, registrar y difundir casos de barreras presentadas en el acceso a este servicio; ACNUR en cambio se responsabiliza de la asesoría técnica sobre derecho internacional de refugio a la Defensoría a través de la contratación de un consultor especializado que se pondrá a disposición de la Defensoría Pública, facilitar material de información e incorporar al equipo de la Defensoría a los programas de formación realizados desde ACNUR (ACNUR e., 2014).

La evaluación y seguimiento de los avances de este acuerdo se realizarían trimestralmente a cargo de una Comisión Conjunta formada por delegados de ambas instancias y que definirían las acciones específicas para el cumplimiento de los objetivos descritos anteriormente, sin dar lugar a compromisos económicos de ninguna de las partes (ACNUR e., 2014). El

proyecto tiene una vigencia de dos años tras los cuales se evaluarían los resultados y se analizaría su renovación.

2.3.3. Ventajas y desventajas en la coordinación interinstitucional a partir del Decreto Presidencial No.1182.

La política del país en materia de Refugio emitida en el 2008, invita a la participación intensa de las diferentes instituciones estatales a cargo de movilidad humana y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- a aunar esfuerzos, realizar estudios y proyectos conjuntos y participar activamente en las iniciativas de ayuda a los refugiados en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008). Sin embargo, el Decreto Presidencial No.1182 de mayo del 2012, al modificar aspectos sobre el proceso de documentación de los refugiados y la participación de los Ministerios del Interior, de Justicia, de Relaciones Exteriores, y de ACNUR como organización internacional, crea efectos positivos y negativos en la coordinación entre las instituciones, lo que se analiza a continuación.

Ventajas

El documento que regía la aplicación del Estatuto de Refugio en el país, previo al Decreto No.1182 fue el Decreto Presidencial No.3301 de 1992. En este, las responsabilidades de proceso de solicitudes, entrevistas y emisión del certificado provisional como solicitante de refugio estaban asignadas a la Comisión para determinar la condición de refugiados en el Ecuador, o “Comisión de Elegibilidad”, a través del secretario de la Comisión, que era según este documento, el funcionario responsable de la sección de refugio de la Cancillería (*Decreto No.3301*, 1992: 2,3). Dejando a la Dirección de Refugiados únicamente el proceso de renovación de la visa 12-IV según el artículo 29 del mismo documento.

A partir de la emisión del Decreto No.1182 en el 2012, se transfieren a la Dirección las responsabilidades de recepción de solicitudes, emisión de certificados provisionales, entrevistas de elegibilidad, análisis socio-jurídico de la situación del solicitante y la emisión de los documentos posterior a la

decisión de la Comisión (*Decreto No.1182*, 2012). Este cambio agiliza los procesos de documentación, considerando la creciente demanda de personas en necesidad de protección y la cantidad de funcionarios que están facultados para atenderlos.

El Decreto No. 1182 también cambia la estructura de la Comisión de Elegibilidad en función de las necesidades con enfoque en los derechos humanos. Modifica los roles de los representantes involucrados pues en lugar de dos delegados de Cancillería, se incrementa al Ministerio de Justicia para garantizar el cumplimiento de los derechos (*Decreto No.3301*, 1992: 2), y a partir del 2012 con la reforma, se compone de un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno del Ministerio del Interior y uno del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (*Decreto No.1182*, 2012), lo que integra a las entidades estatales responsables del cumplimiento de los derechos a las personas y aporta a la decisión sobre sus casos.

Además, el Decreto Ejecutivo faculta a instancias como Policía Nacional y Fuerzas Armadas a recibir las solicitudes de refugio de aquellas personas en necesidad que se encuentren en ciudades o localidades donde no exista una oficina de la Dirección General de Refugiados (*Decreto No.1182*, 2012: 9), lo que genera que se realicen acuerdos entre ACNUR y la Policía Nacional para la capacitación de gendarmes, de modo que estén bien informados respecto a los temas de movilidad humana y protección internacional y así puedan atender a la población que lo requiera⁷.

Finalmente, se repasan en este documento jurídico los derechos y obligaciones de las personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Ecuador y se incluye las consideraciones de la Constitución del 2008 respecto a los refugiados como población vulnerable y a la ampliación de consideraciones de estas personas en derechos laborales, económicos y culturales (*Decreto No.1182*, 2012), lo que permite al resto de entidades relacionadas, como el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y a la Policía Nacional, garantizar la atención a esta población bajo un documento jurídico.

Desventajas

⁷Referencia: Punto 2.1.3. Acuerdos de cooperación entre el ACNUR y las instituciones estatales y de sociedad civil.

En el Decreto No. 1182, se reconoce la definición de refugiado determinada por la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967 (*Decreto No.1182*, 2012), pero se omite las consideraciones específicas para la región de la Declaración de Cartagena de 1984. Esto sumado a la limitación de tiempo de 15 días a partir de la llegada al país para presentar la solicitud de refugio, excluyó del proceso a alrededor del 35% de solicitudes entre el 2012 y 2014 (Salazar, 2014: 7-10).

A la vez, el Decreto limitó a las otras entidades tanto públicas como internacionales a brindar atención a las personas con necesidad de protección internacional, puesto que la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Laboral, no podrían actuar en contra a un documento de legislación, mientras que organismos como ACNUR únicamente podían brindar atención humanitaria emergente y no ayudarlos en el proceso de legalización en el país (Ubidia, 2014: 8,9).

Ambas limitaciones fueron corregidas por un fallo de la Corte Constitucional en septiembre del 2014, después de atender la acción de inconstitucionalidad al Decreto, presentada por Asylum Access de Ecuador y por la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito. La demanda incluía otras dos consideraciones que eran el plazo de tres a cinco días para presentar impugnaciones a las respuestas negativas del reconocimiento de refugio y la posibilidad de deportar a un solicitante mientras su recurso extraordinario de revisión aún se encuentre pendiente de resolución (Ubidia, 2014:4). No obstante, debido al principio de irretroactividad de la ley, ninguna de las instituciones responsables de temas de refugio y movilidad humana en el país, podría compensar a las personas que quedaron excluidas del proceso durante dos años frente a estas medidas.

Además, el Decreto Ejecutivo del 2012, cambia también los límites de tiempo del proceso de documentación, pues en el Decreto anterior, se establecía que la Comisión de Elegibilidad expediría la resolución sobre los casos en el plazo más corto que les sea posible pero el Certificado Provisional de solicitante de refugio tenía una duración de tres meses, en los que se consideraba debe terminarse el proceso de documentación (*Decreto No.3301*, 1992). El Decreto No.1182 en cambio, establece en el artículo 20, sobre las

normas generales de procedimiento, que las solicitudes deberán ser resueltas por la Comisión en un plazo de 4 meses, que se puede ampliar a cinco meses en los casos que amerite (*Decreto No.1182, 2012*).

De este modo, la emisión del Decreto Ejecutivo, que era necesario bajo el marco de articulación de las políticas a los principios constitucionales, tuvo consecuencias positivas y negativas tanto a nivel administrativo interno de la Dirección de Refugiados, como a nivel interinstitucional, afectando directamente a la población en necesidad de amparo. Ninguna institución puede actuar en contra de un documento jurídico ni de un decreto ejecutivo, pues como se especifica según la TAP, las instituciones forman parte de la administración, lo que las hace ejecutoras de las políticas, que son las que determinan los objetivos a cumplir y las limitaciones de cada actor (Sánchez, 2001: 110, 147).

En el segundo capítulo, se ha estudiado la naturaleza, funciones y responsabilidades tanto de la Dirección General de Refugiados, como entidad responsable y dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para la materia, como del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. También se han revisado los acuerdos y procesos conjuntos entre ACNUR y la Dirección de Refugiados, así como con las diferentes entidades del Estado que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos de la Dirección en materia de Refugio. Además, se ha descrito las dificultades y limitaciones propias del aparato Estatal, así como de la coordinación entre instituciones a partir de la legislación nacional del 2012. Este capítulo describe el cumplimiento de los principios que la Teoría de Administración Pública determina como esenciales para la administración desde el Estado, como son la planeación, la organización, la dirección, el control, la coordinación y la evaluación (Galindo, 2000: 118), De este modo, se cumple con el segundo objetivo específico de indagar sobre los procesos y las responsabilidades en conjunto del ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana frente a la atención a la población refugiada y las solicitudes de refugio.

CAPÍTULO III

CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN REFUGIADA A TRAVÉS DE LOS PROCESOS CONJUNTOS DE ACNUR Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado varios programas en conjunto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el objetivo de atender a las personas con necesidad de protección internacional que se encuentran en el territorio ecuatoriano. Entre las acciones conjuntas de mayor impacto para el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados, se encuentra la documentación de las personas a través del “Registro Ampliado”, los proyectos de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias, y el aporte al Plan Ecuador en su eje de derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio.

3.1. Proceso de documentación y programa de registro ampliado como primer paso para el reconocimiento de derechos.

Los derechos humanos fundamentales que están articulados en la Constitución, en la legislación secundaria a través del Decreto Ejecutivo No. 1182 y la Política en Materia de Refugio, sólo se pueden hacer efectivos y demandables cuando las personas en necesidad de protección internacional presentan su solicitud de refugio, ya que el documento que se les entrega es el que permite acceder a los servicios como salud y educación y regulan el trabajo formal y la seguridad social.

En este subcapítulo, se analiza el proceso de documentación con las dificultades que presenta, el programa de Registro Ampliado realizado en el 2009 y el 2010 para regularizar la situación migratoria de personas que se encontraban en la zona norte del país sin ser identificadas, y los resultados del proceso de reconocimiento de refugio entre los años 2008 y 2015.

3.1.1. Proceso de documentación y reconocimiento de condición de refugio con sus dificultades.

Los documentos de identificación como el certificado provisional de solicitante de refugio y la visa 12-IV de refugiado reconocido, son los que otorgan seguridad, les permiten ejercer sus derechos y los identifica frente a las autoridades de migración y seguridad; al ser de carácter personal brindan

autonomía a cada miembro de la familia y les facultan con las garantías determinadas en la Constitución (ACNUR f., s/f).

Para realizar la solicitud de la condición de refugiado, la persona debe acercarse a las oficinas de la Dirección General de Refugiados en las ciudades de Quito, Cuenca, Lago Agrio, Esmeraldas, Tulcán, Guayaquil o San Lorenzo para llenar el formulario que se ingresa a un sistema nacional de registro (ACNUR f., s/f). En caso de encontrarse en una ciudad donde no existe oficina de la Dirección, se puede realizar la solicitud en el Ministerio del Interior, Policía de Migración, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, que se encargan de hacer llegar las solicitudes al Ministerio de Relaciones Exteriores (Sistema Jesuita a Refugiados [SJR], 2012).

Es recomendable llevar copias de los documentos de identificación como cédula de identidad, pasaporte o registro de nacimiento; y pruebas, que pueden ser noticias o certificados, sobre la situación de riesgo que vivía en su anterior localización, ya que esto beneficia a su proceso (SJR, 2012; ACNUR f., s/f). De todos modos, esto no es obligatorio y según el artículo 29 del Decreto No.1182 (2012), la falta de documentos no representa en ningún caso la negativa de recepción de la solicitud de condición de refugio.

El plazo para poder solicitar la condición de refugio estuvo establecido por el Decreto No. 1182 (2012), en 15 días a partir de llegar al país, lo que representaba una dificultad para las personas que no tenían fácil acceso al proceso o por priorizar seguridad y necesidades básicas, no acudían a las autoridades competentes a tiempo (Salazar, 2014). Esta condición fue reformada por la Corte Constitucional en 2014, ampliando el plazo a tres meses (Ubidia, 2014), a la vez que se reconoció que la condición de refugiado no se adquiere después de solicitar la admisión en el país de asilo sino en el momento que se configuran los elementos de la definición de refugiado de los instrumentos internacionales y que el proceso de documentación realizado en el país constituye el reconocimiento de dicha condición (Ubidia, 2014).

Una vez ingresada la información del solicitante al registro nacional, le es asignado un número de trámite específico que sirve para la notificación de la resolución (*Decreto No.1182*, 2012), el oficial de la Dirección de Refugio fija una cita para la entrevista en la que se determina la admisibilidad o no de la

solicitud, esta puede ser re agendada una sola vez, ya que en caso de inasistencia, el caso se considera abandonado y la solicitud es archivada (SJR, 2012). Además, se puede convocar al solicitante a una segunda entrevista en los casos que la Dirección así lo considere.

Si la solicitud de condición es considerada admisible, el caso con su respectivo análisis socio-jurídico pasará a la Comisión de Elegibilidad que es la instancia que toma la decisión en representación del Estado Ecuatoriano, único ente que puede reconocer esta condición (ACNUR f., s/f). La DGR emite al solicitante la credencial de solicitante de refugio, que es de color verde (Anexo 01) y para este paso del proceso deben asistir todos los miembros de la familia solicitante de refugio, incluyendo los menores de edad (UNICEF, s/f). La credencial tiene una vigencia de tres meses y debe ser renovada las veces que sean necesarias mientras dura el proceso del caso, pues de no ser renovada, el caso es revisado pasado los 90 días de vencimiento del documento (SJR, 2012).

La Comisión de Elegibilidad cuenta con un período máximo de cinco meses para emitir su resolución sobre las solicitudes de refugio, según el Decreto No.1182 artículo 20 (2012). A pesar que legalmente la credencial de solicitante de refugio faculta a la persona con los mismos derechos que a un refugiado reconocido, la demora en el proceso presenta una dificultad a nivel social para las personas en esta condición, puesto que según entrevistas realizadas a refugiados en el país, es difícil acceder a un trabajo formal y estable al no tener una condición fija en el país y perciben una discriminación laboral por parte de los empleadores incluso cuando tienen visa de refugiado, y aún más cuando esta condición no ha sido reconocida (María, Pablo, Elena, 2016).

En cambio, si la Dirección General de Refugiados considera una solicitud de refugio como inadmisibles⁸, o la Comisión de Elegibilidad no reconoce la condición de refugio a algún caso, la entidad notifica por escrito la resolución al solicitante, quien tiene derecho a apelar a esta decisión. La decisión en segunda instancia es definitiva y pone fin al proceso administrativo

⁸*Aclaración:* Para que una solicitud sea determinada como inadmisibles, debe ser considerada manifiestamente infundada, abusiva o ilegítima y para esto se deben presentar elementos desvinculados de las definiciones de refugio, fraudulentos o de manipulación, o que existan motivos para considerar que el solicitante ha cometido algún delito (Decreto No.1182, 2012).

(Decreto No.1182, 2012: 13). El plazo establecido por el Decreto para esta medida de impugnación era de tres y cinco días respectivamente, mientras que el Ministerio tenía dos meses para resolver este recurso a partir de la fecha de interposición (Decreto No.1182, 2012: 13).

Este plazo para impugnar, fue cambiado a 15 días para ambos casos, por el fallo de la Corte Constitucional del 2014, al considerar que el tiempo establecido en el Decreto no permitía preparar una defensa efectiva, afectaba el derecho de debido proceso (Ubidia, 2014) y además no estaba acorde al Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva [ERJAFE] que determina un período de 15 días plazo para impugnaciones a procesos administrativos (ERJAFE, 2002: 45).

De todos modos, el fallo de la Corte Constitucional se realizó dos años después de la emisión del Decreto Ejecutivo No.1182, lo que se estima que afectó a alrededor del 35% de las personas que mantuvieron procesos de solicitud de refugio y de apelación a resoluciones negativas (Salazar, 2014: 7-10), que representa alrededor de 5.500 personas que no pudieron acceder a la protección internacional en el Ecuador (Dirección de Refugio, 2014), y que según el artículo 49 del Decreto No.1182 (2012), deberían ser deportadas a su país de origen en un plazo no mayor a 15 días a partir de la notificación.

La principal limitación para este proceso, y que es reconocida por la “Política del Ecuador en Materia de Refugio” (2008) es la invisibilidad social que mantienen las personas que al ingresar al país no solicitan formalmente se reconozca su condición de refugio, ya sea por desconocimiento de su derecho a recibir protección internacional, falta de información respecto a los procesos de documentación, porque han sido víctimas de persecución o temor a denunciar lo que han vivido ante una autoridad (Salazar, 2014: 8). Esta dificultad se mantiene en el tiempo y es difícil de controlar para el Estado por la permeabilidad de la frontera norte donde las personas ingresan por puntos informales y de poco control (Cabezas, 2014).

Otra importante dificultad en el proceso de reconocimiento de la condición de refugio para el acceso a los derechos fundamentales, es que el documento emitido por la Dirección de Refugio no es compatible con la base de datos del Registro Civil, que es una herramienta utilizada por los

proveedores de servicios tanto públicos como privados en el país para verificar la identificación de una persona que reside en el país (El Universo, 2014). Esta limitación, que es propia del sistema nacional y por ende responsabilidad del Estado como gestor de la administración pública y como entidad de control de la coordinación interinstitucional (Raadschelders, 2011: 75), dificulta que los refugiados y solicitantes de refugio puedan acceder a todos sus derechos pues no les permite abrir una cuenta bancaria, casarse o suscribir un contrato de trabajo (ACNUR b., 2013: 8).

A pesar que el Ministerio del Trabajo reconoce que todas las personas refugiadas y solicitantes de refugio tienen derecho al acceso al trabajo formal e independiente, al seguro social y al sistema financiero, en cumplimiento del artículo 9 de la Constitución, al Decreto No.1182 y al Acuerdo Ministerial 118 (Ministerio del Trabajo, s/f), la realidad a nivel social se da de un modo diferente, creando prejuicios y discriminación a nivel laboral y con resistencia en instituciones bancarias (María, 2016).

Ya que la identificación de las personas es un derecho fundamental, a finales del 2014 y hasta mediados del 2015 se lleva a cabo un convenio de cooperación bilateral entre Ecuador y Colombia por el cual la Dirección General de Registro Civil de Ecuador y la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia realizan brigadas de identificación en Santo Domingo, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura, emitiendo el documento de identidad a los ciudadanos que no se encontraban registrados (Registro Civil, 2015). Sin embargo, tanto Ecuador como Colombia emiten el documento para los nacionales de su propio país, lo que mantiene el problema ya que el número de los documentos de identidad de Colombia, siguen siendo incompatibles con el sistema del Registro Civil de Ecuador. Según información del Registro Civil (2015), a finales del 2015 se encontró vigente un proceso de análisis en conjunto con la Cancillería para establecer los mecanismos legales de ayuda al grupo vulnerable de los refugiados, pero hasta finales de dicho año, no se desarrolló ninguno.

3.1.2. Programa de Registro Ampliado en la Frontera Norte entre el 2009 y 2010.

El programa de “Registro Ampliado” corresponde a la política 2.10. del documento del 2008 “Política del Ecuador en Materia de Refugio” y que busca

promover la documentación y regularización de las personas en necesidad de protección internacional⁹ y fue catalogada como un *"hito para el país"* (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), por ser la primera vez que se aplica este modelo en América Latina y debido a los beneficios que brindaría respecto al registro masivo de las personas en necesidad de amparo que se encontraban en situación migratoria irregular, el aporte a su integración social y a la reducción de casos pendientes en el sistema de solicitud individual (Ubidia, 2014: 24,25).

Según el documento de "Política del Ecuador en Materia de Refugio", el programa sería implementado a partir del 2008 hasta junio del 2009 y pretendía registrar alrededor de 50 mil personas en la frontera norte del país y con el objetivo de realizar una segunda fase para el resto de provincias (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 8,9). En realidad, empezó el 23 de marzo del 2009, en la isla de Muisne, provincia de Esmeraldas, donde se instalaron puestos de entrevistas en el coliseo local, que permitiría atender a varias personas a la vez.

El fin de semana anterior a la campaña del registro ampliado se anunció en la localidad, a través de un carro con parlantes, que se entregaría documentos a los ciudadanos colombianos que requieran de refugio. De este modo las personas se acercaron el día indicado al coliseo para realizar la fila, presentarse ante el delegado de la Dirección General de Refugiados, quien realizó la entrevista y junto con el Comisionado¹⁰ toma la decisión *in situ*, para entregar la visa de refugio 12-IV el día siguiente (ACNUR b., 2010). Las personas a quienes no se les entregó la visa de refugio, recibieron una credencial de solicitante de refugio para que puedan acceder a los derechos que la Constitución les garantiza y sus casos pasaron al proceso normal de solicitud de condición de refugio manejado desde las oficinas de la DGR (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*[OCHA], 2009).

Este proceso se realizó con el permanente apoyo técnico y financiero de ACNUR que aportó con un millón seiscientos mil dólares para la ejecución del proyecto (Espín, 2010). Se movilizó una brigada conformada por 50

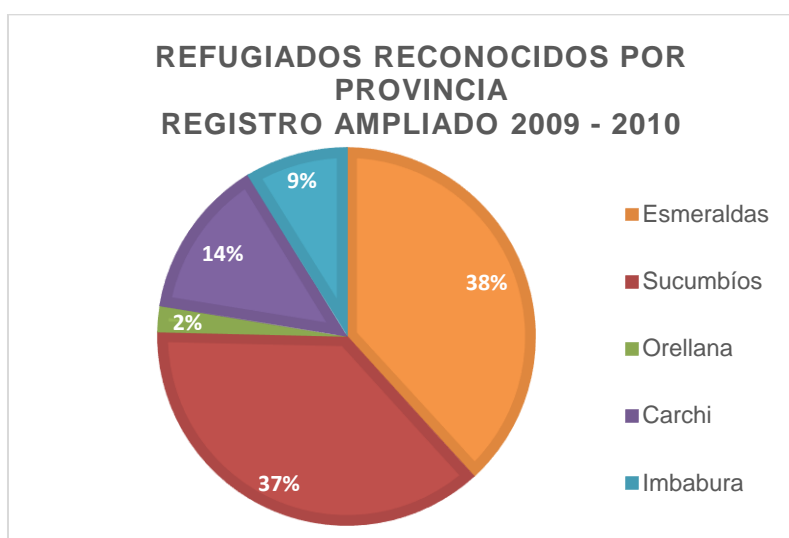
⁹ Referencia: Punto 2.1.2. Metas fijadas a partir del 2008 para la búsqueda de atención eficiente y soluciones duraderas.

¹⁰ Aclaración: miembro de la Comisión de Elegibilidad.

funcionarios de la Dirección de Refugio, incluyendo orientadores, entrevistadores, registradores y Comisionados, para que en un solo día se pueda entrevistar a las miles de personas indocumentadas que existían en cada localidad y tomar la decisión *in situ* sobre cada caso (ACNUR b., 2010), en la provincia de Esmeraldas se recorrió Muisne, Quinindé, San Lorenzo y la capital Esmeraldas (EL Comercio, 2010). Así, después de Esmeraldas la brigada de Registro Ampliado realizó el mismo proceso en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura, visitando varias localidades en cada provincia para dar a las personas en necesidad de asilo la oportunidad de obtener sus documentos. Por provincia, se obtuvo los siguientes resultados:

GRÁFICO 2

REFUGIADOS RECONOCIDOS POR PROVINCIA EN PROGRAMA DE REGISTRO AMPLIADO 2009 - 2010



Fuente: ACNUR b., 2010; Espín, 2010; El Comercio 2010.
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

TABLA 5
REFUGIADOS RECONOCIDOS *IN SITU* POR PROVINCIA, EN PROGRAMA DE REGISTRO AMPLIADO 2009 – 2010

Esmeraldas	10603	38.2%
Sucumbíos	10302	37.1%
Orellana	615	2.2%
Carchi	3805	13.7%
Imbabura	2415	8.7%
Total	27740	100.0%

Fuente: ACNUR b., 2010; Espín, 2010; El Comercio 2010.
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

Las provincias donde más refugiados se identificaron fueron Esmeraldas y Sucumbíos con más de diez mil solicitantes en cada una, como se observa en la Tabla 5, y que representan al 38% y 37% del total respectivamente, como se observa en el Gráfico 2. Carchi e Imbabura, también muestran una importante presencia de refugiados con más de 3800 personas en Carchi y una cifra un poco menor en Imbabura con 2415 personas, que se explica por la cercanía geográfica de Carchi a la frontera norte; entre las dos provincias, representan el 23% del total de visas de refugio entregadas en el Registro Ampliado. Finalmente, en la provincia de Orellana, especialmente en Coca, se documentó a 615 personas, representando únicamente el 2% del total.

Con un total de 27.740 visas de refugio entregadas, el programa de Registro Ampliado cerró el 31 de marzo del 2010 en Ibarra (ACNUR b., 2010; El Comercio, 2010) y esta cantidad supera al total histórico de solicitudes reconocidas en el país que era de 23.723 según estadísticas de la Dirección General de Refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2012). Sin embargo, no se llega al objetivo expresado en la “Política en Materia de Refugio” que estimaba alrededor de 50.000 beneficiarios del programa, por lo que se considera que quedan desatendidas e indocumentadas más de 22.000 personas en necesidad de amparo, solo en la frontera norte.

No se realizó una segunda etapa del programa, ni en las provincias del norte, ni en el resto del país, pero las razones de esta decisión no han sido expuestas por las autoridades, y en una entrevista a la srta. Cristina Naranjo, funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, expresó que fue una decisión tomada por instancias superiores considerando la magnitud del programa respecto a la gestión previa, durante y posterior que debía realizar la DGR; la gran cantidad de personal a movilizar; y los recursos económicos que se debían procurar tanto a nivel nacional como internacional para llevar a cabo una segunda etapa.

Dentro de las actividades funcionales de la Administración Pública, se encuentran las tareas que debe cumplir el gestor, en este caso el Estado, de *“prestación de abastecimiento y servicios que buscan satisfacer necesidades colectivas más allá de la seguridad interior y exterior”* y la de *“conducción del desarrollo social hacia determinados*

objetivos que pueden ser la integración nacional, la igualdad social ...”(Sanabria, 2002: 17). Al no haber cumplido con el objetivo de beneficiarios y no haber realizado otra etapa del programa, el Estado con sus instituciones responsables de la materia están conscientes de la gran necesidad que aún queda en la población, por lo que Johanna Espín en su publicación del Boletín de FLACSO, expresa que se debería profundizar medidas, buscar más apoyo del gobierno colombiano y realizar un seguimiento a los refugiados reconocidos en este proceso (Espín, 2010).

Según el boletín de la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales [FLACSO] de mayo del 2010, durante la ejecución del “Registro Ampliado” también se marginó del proceso a 1.550 personas por inconsistencias en la documentación, y entre ellas, 350 habían cometido delitos en su país de origen, lo que ocasiona la negación de la condición de refugio y posterior deportación (Espín, 2010). Por tanto, el programa también permitió identificar a las personas que habían buscado en el Ecuador una evasión de responsabilidades y la deportación de estas personas contribuye a la búsqueda de seguridad en el país y en las localidades visitadas (Espín, 2010).

3.1.3. Resultados específicos del reconocimiento de refugio entre el 2008 y 2015.

Para el desarrollo de este punto, es importante dear a conocer sobre la limitación que existe en el acceso a la información de las instituciones que forman parte del aparato estatal. Los resultados sobre el trabajo de la Dirección de Refugio no son actualizados constantemente, las estadísticas que mantiene la cancillería en su página oficial se limitan a una página de datos consolidada sobre el histórico de refugiados recibidos en el país (MREMH, 2012) y un documento cargado donde se encuentra la información por meses del año 2013 y hasta mediados del 2014 (MREMH, 2013).

Teniendo en cuenta que este trabajo de investigación tiene como periodo de estudio de 2008 hasta el 2015 y que la información que debería ser de acceso público por la “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (2004) no se encuentra publicada en los canales de acceso y consulta, los datos usados para el desarrollo de este punto se obtienen tras realizar una solicitud a la Dirección General de Refugiados con

los resultados actualizados del proceso de reconocimiento de la condición de refugio. Los datos facilitados incluyen las solicitudes de refugio presentadas y reconocidas en el período de estudio, la procedencia de los solicitantes y la ubicación por provincia pero no incluye la cifra de solicitudes denegadas ni en proceso de apelación. Esta información facilitada por la DGR se encuentra en el Anexo 03.

TABLA 6
SOLICITUDES DE REFUGIO PRESENTADAS A LA DGR ENTRE EL 2008 Y EL 2015

Año	Total personas	Hombres	Mujeres
2008	12955	7076	5879
2009	36916	19660	17256
2010	29758	16445	13313
2011	14216	7741	6475
2012	12092	6368	5724
2013	10547	5658	4889
2014	8896	4631	4265
2015	5587	3024	2563
TOTAL	130967	70603	60364

Fuente: Dirección General de Refugiados, 2016. Anexo 03
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

La Tabla 6 muestra el compilado de las solicitudes de condición de refugio recibidas por la DGR entre el 2008 y el 2015. Los años que evidencian más solicitudes presentadas son el 2009 y el 2010, lo que se explica por el proyecto de Registro Ampliado llevado a cabo entre el 23 de marzo del 2009 hasta el 31 de marzo del 2010, donde además de las solicitudes que se recibieron de manera regular en las oficinas de la Dirección en Quito, Cuenca y Lago Agrio, también se ingresaron 27.740 solicitudes como producto de las brigadas a las provincias del norte del país.

El año 2014 y 2015 muestran una considerable reducción en las solicitudes de refugio, de casi 2.000 menos entre el 2013 y 2014, y alrededor de 3.300 menos para el año 2015. El justificativo de esta reducción puede estar dado por diversas razones, pues como se expuso anteriormente, existen causas como el temor o la falta de acceso a los procesos que ocasionan que las personas se mantengan en situación de invisibilidad social. No obstante, el factor que más influiría es el proceso de negociación de paz en Colombia

liderado por el presidente Juan Manuel Santos, que inició en octubre del 2012 y tuvo un primer acuerdo en mayo del 2013, un acuerdo sobre los cultivos ilícitos y el narcotráfico en el 2014, y aunque hubo un recrudecimiento del conflicto por varios meses, en 2015 se alcanzó un cese al fuego que encaminaría un acuerdo de paz definitivo (Acuerdo de Paz, s/f).

TABLA 7
REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LA DGR ENTRE EL 2008 Y EL 2015

Año	Total personas	Hombres	Mujeres
2008	4325	2229	2096
2009	22881	11995	10886
2010	7429	3860	3569
2011	2310	1264	1046
2012	1391	750	641
2013	850	439	411
2014	339	162	177
2015	180	104	76
TOTAL	39705	20803	18902

Fuente: Dirección General de Refugiados, 2016. Anexo 03
Elaborado por: Michelle Gavilanes Medina

En contraste, la Tabla 7 muestra la cantidad de personas cuya solicitud de condición de refugio fue aceptada; se puede notar que a pesar que en el 2009 y el 2010 con el programa de Registro Ampliado se recibió un total de 66.674 solicitudes, únicamente se aprobaron 30.310 de ellas. Esto deja a más de 30.000 solicitudes de lado, que probablemente fueron denegadas, detenidas o archivadas. De los casos que hayan sido denegados, la Srta. Valeria Rodas, funcionaria de la Dirección de Refugiados, en una entrevista realizada en el 2016, expresa que más del 30% presenta proceso de apelación.

Otro aspecto interesante a resaltar es que, en los tres últimos años, del 2013 al 2015 han existido menos de 1.400 solicitudes aprobadas, frente a 25.030 presentadas. La información sobre los casos es confidencial, según estipula el Decreto No. 1182 (2012), por lo que no se puede acceder a una información que permita determinar las causas de esta significativa reducción.

Finalmente, según los datos proporcionados por la DGR, no existe mayor cambio en la procedencia de las personas en necesidad de protección internacional, ya que el mayor porcentaje de solicitudes se continúan

recibiendo de Colombia, con un 96% (Anexo 03, pág. 4). Las provincias en las que se ubican los refugiados siguen siendo principalmente Pichincha con el 39.61%, Sucumbíos con el 16%, Esmeraldas con el 14% y Carchi con el 7,18% del total de refugiados reconocidos en el país. (Anexo 03, pág. 5).

3.2. Programas de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias como medida de inclusión y bienestar social.

Las recomendaciones del Plan de Acción de México como soluciones duraderas, incluyen Fronteras Solidarias, Ciudades Solidarias y el Reasentamiento voluntario, todas con adaptabilidad para la situación de Ecuador, por lo que la Política en Materia de Refugio las acoge desde el 2008 para ser aplicadas en el país con la colaboración de ACNUR.

A continuación se analiza a los programas de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias como parte de las acciones conjuntas que lleva a cabo el Ministerio de Relaciones Exteriores con ACNUR y se repasan las acciones pendientes que se identifican respecto a las necesidades de los refugiados en el país y la responsabilidad del gobierno nacional y los gobiernos locales.

3.2.1. Programa de Fronteras Solidarias, sus metas y logros alcanzados.

El programa de Fronteras Solidarias está contenido en la Política del Ecuador en Materia de Refugio del 2008, como parte de la meta 2.13. que busca promover la inserción social de los refugiados a través de políticas públicas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), a la vez que responde al compromiso internacional del Ecuador como signatario del Plan de Acción de México del 2004, donde se plantea la Iniciativa de Fronteras y Ciudades solidarias como una solución duradera a mediano y largo plazo.

Este programa se basa en los principios contenidos en el acuerdo internacional, que son: el compromiso a la protección internacional de las personas en situación de movilidad humana, el respeto a su derecho de solicitar asilo, el cumplimiento al derecho de no devolución y el no rechazo en la frontera, la responsabilidad compartida y el interés de los Estados en eliminar la discriminación y xenofobia (ACNUR c., s/f). Bajo estos principios, el Plan de México propone un trabajo conjunto de los países que comparten las

zonas fronterizas, el apoyo de ACNUR, para a través de esta oficina obtener el financiamiento de la Comunidad Internacional, y la participación de la sociedad civil para promover la inclusión y convivencia con la población desplazada, de modo que también se beneficie la población local (Mejía, 2010).

Esta medida fue planteada exclusivamente para los países de la región andina, en cuyas regiones fronterizas y cercanas a conflictos armados o situaciones de violencia generalizada, se encuentran rasgos comunes, como la insuficiente infraestructura y oferta de servicios básicos, altos niveles de desempleo y pobreza, poca presencia institucional y que en muchos casos estas zonas también son usadas para el tráfico de drogas y trata de personas, lo que genera violencia e inseguridad (ACNUR b., s/f).

En el caso de Ecuador, atender las necesidades de las personas en necesidad de protección, así como del medio social en el cual se desenvuelven, se convierte en una prioridad aún más importante al ser el país fronterizo con Colombia que más refugiados recibe a causa del conflicto interno, pero además por las circunstancias propias de las localidades donde se establecen los refugiados que cruzan la frontera, que son en medio de manglares o zonas selváticas, de difícil acceso y con limitado acceso a los servicios básicos.

Según el documento de la Política del Ecuador en Materia de Refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 43), las Fronteras Solidarias deben:

- *Reconocer a los refugiados reconocidos y comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en mujeres, jóvenes y población indígena y afro-americana que habita la zona fronteriza.*
- *Promover en el territorio políticas públicas sociales de acceso a las oportunidades de desarrollo para la población desplazada, sin generar conflictos en la población receptora, garantizando además la convivencia pacífica y el buen vivir de toda la población.*
- *Promover la integración socio-económica de las personas en situación de refugio a través de la generación de ingresos y el micro-crédito.*

En ese sentido, el programa de Fronteras Solidarias tiene un enfoque sobretodo territorial, cuyo objetivo es atender a las necesidades humanitarias de la población de manera diferencial a través de estrategias integrales que involucren tanto a las personas en necesidad de asilo, como a los pobladores

locales de su entorno, con la implementación de políticas de desarrollo social y de lucha contra la discriminación y la pobreza (ACNUR b., s/f).

De igual manera, el documento de la Política en Materia de Refugio también expresa la necesidad de contar con el apoyo de ACNUR y del Sistema de Naciones Unidas en su conjunto, pues reconoce que el Estado no puede asumir solo los altos costos que implica implementar una solución duradera como la planteada (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 43,44). Es así que una vez más ACNUR compromete sus esfuerzos para este proyecto ya que las zonas fronterizas son prioritarias en su trabajo (ACNUR b., s/f).

El programa se puso en marcha desde mediados del año 2008, cuando se realizó a nivel local reuniones y talleres de participación en las comunidades con alta presencia de refugiados, como Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Esta iniciativa permitió la participación activa de funcionarios del Ministerio, autoridades locales, organismos internacionales y la sociedad civil, incluyendo comunidad indígena y campesina, quienes expresaron sus necesidades y también propusieron ideas de atención específica a las poblaciones fronterizas (La Hora b., 2008).

ACNUR es un actor fundamental en este proyecto ya que desde su inicio, en el 2008, promovió la cooperación binacional para la búsqueda conjunta de mecanismos de respuesta a emergencias o a flujos masivos de personas en necesidad de protección, a la vez que puso en marcha estudios de identificación de las necesidades, y proyectos de protección con especial atención a la población indígena y afro-colombiana (ACNUR b., 2008: 117). De estos estudios se determinó que la mayoría de la población en la frontera norte es joven, con bajo nivel de escolaridad, menos del 10% tienen acceso a la propiedad, el 40% trabaja en el sector informal se identificó además que un alto porcentaje son familias monoparentales, (ACNUR b., s/f).

El programa registra contados avances a través de los años, pero se ha mantenido vigente y continúa activo. Las principales iniciativas son impulsadas por ACNUR en colaboración con las instituciones estatales. En este sentido, las oficinas de ACNUR localizadas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, brindan asesoría técnica y humanitaria de manera constante a las

personas en necesidad de protección que llegan al país, y brinda asistencia técnica a los gobiernos descentralizados de los cantones de San Lorenzo, Eloy Alfaro, Putumayo y Lago Agrio, en la actualización de planes de contingencia y seguridad, redes de información y sistemas de alerta temprana como respuesta a los flujos masivos que puedan llegar (ACNUR, 2014).

De igual manera, ACNUR junto a Oxfam Italia como su socio estratégico, buscan promover el auto sustento de la población refugiada para que adquieran independencia económica y que se puedan integrar a la sociedad, para esto, apoyan la producción agrícola y los medios de comercio justo (ACNUR, 2014). Finalmente, gracias a la colaboración de ACNUR en el ámbito de cooperación internacional, en el 2010 se llevaron a cabo seis pequeños proyectos binacionales entre Colombia y Ecuador que permitieron enviar brigadas de monitoreo a la frontera y proporcionaron el acceso a servicios básicos a los pobladores de la zona limítrofe, como luz eléctrica y agua potable en la zona de Buenavista del río Putumayo (ACNUR c., 2010).

En los casos donde ACNUR coordina los acuerdos binacionales, se encuentra una variable adicional a considerar dentro de la lógica de la Teoría de Administración Pública, pues esta considera a cada Estado como el gestor principal y responsable máximo de las acciones y los objetivos que dentro de su jurisprudencia se generen (Galindo, 2000: 92). Por tanto, para lograr la cooperación, cada Estado debe permitir al agente externo cumplir ciertas funciones propias de administrador, como proponer, coordinar y evaluar. De todos modos, el Estado Ecuatoriano no ha expuesto los resultados cuantitativos del programa de Fronteras Solidarias, lo que presenta una limitación para esta investigación, así como dificulta la tarea de evaluación del programa.

3.2.2. Ciudades Solidarias: el caso de Quito y Lago Agrio.

El programa de las Ciudades Solidarias también es una propuesta de solución duradera formulada en el Plan de Acción de México del 2004 y, al igual que “Fronteras Solidarias”, está contenida en la Política del Ecuador en Materia de Refugio bajo la meta 2.13. sobre la inserción social de los refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 16,43). También debe cumplir con principios similares al programa de

Fronteras Solidarias, sin embargo, en este caso atañen más al gobierno, a través de los gobiernos seccionales y a las políticas hacia la población, por esta razón, se promueve el respeto al derecho de tener protección internacional y pedir asilo, la búsqueda del bienestar y la implementación de políticas de inclusión, la lucha contra la discriminación y la pobreza (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008).

El elemento diferenciador de estos programas es que Ciudades Solidarias se enfoca en las áreas urbanas, considerando que, según estadísticas de la Oficina de ACNUR, en el Ecuador el 60% de refugiados se establece en las ciudades, especialmente en las capitales provinciales (Durango y Aguilar, 2010). Por ello, el programa busca apoyar en las ciudades, la integración social y la autosuficiencia económica de las personas refugiadas y en necesidad de protección, con el principal objetivo de permitirles el acceso a servicios como salud, vivienda, educación y empleo. De este modo, el proyecto se ajusta a la *“Política de ACNUR sobre Protección de Refugiados en Áreas Urbanas”* (ACNUR g., s/f).

Para cumplir con las metas planteadas, además del compromiso del gobierno y de la comunidad internacional a través de ACNUR, se requiere la participación activa y comprometida de las municipalidades, la sociedad civil y el sector privado, de modo que se puedan llevar a cabo los programas sociales que incorporen a los refugiados en el medio local (Durango y Aguilar, 2010). Por esta razón, ACNUR ha reconocido el esfuerzo de algunas ciudades de la región en integrar a las personas desplazadas, al otorgarles el título de “Ciudades Solidarias” para a la vez, incentivarlas a continuar con acciones que promuevan soluciones duraderas.

En la región latinoamericana se entregó este título a Buenos Aires, Rosario, Mendoza, San Luis y Córdoba en Argentina, La Calera y San Felipe en Chile, Montevideo, capital de Uruguay, y Serafina Correa en Brasil. En Ecuador, ACNUR confirió la calidad de “Ciudad Solidaria” a Quito, la capital de Pichincha y del país, en noviembre del 2008 y a Nueva Loja, también conocida como Lago Agrio, capital de Sucumbíos, en junio del 2010 por ser las ciudades que, además de acoger a un alto porcentaje de población refugiada, han buscado crear iniciativas de participación y medidas de auto-sustento (Durango y Aguilar, 2010). Casos que se examinan a continuación:

Quito “Ciudad Solidaria”

La capital del país, es la ciudad que más refugiados alberga, considerando que la mitad de solicitudes presentadas anualmente, se realizan en la capital, StuarSchussler en su libro “Entre la sospecha y la ciudadanía” (2009: 37) estima más de la mitad de personas en necesidad de protección internacional se radican en Quito o sus afueras, es decir, para el 2008 eran alrededor de 130.000 personas y para el 2010, el informe contenido en el Plan de Desarrollo de la ciudad, estima que la cantidad de personas en condiciones migratorias irregulares que habitan en Quito y zonas cercanas es de 142.000 (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2012: 60). Con dicha cantidad de población asilada es imperante para la ciudad establecer una política pública que ayude a regular la atención que se les brinda de parte de sus instancias locales, por lo que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito creó un Plan Distrital de Migraciones y tiene una Mesa Metropolitana de Movilidad Humana donde se discuten las políticas a implementarse en la materia y los avances de las mismas. Estas medidas le hicieron acreedora del título de “Ciudad Solidaria” en el 2008 (Juárez, 2008).

El Plan Distrital de Migraciones es una política pública local dirigida a los grupos sociales con necesidad de atención especial, como las personas con situación migratoria irregular, los refugiados y sus familias (Benavides, 2008). Fue planteada en el segundo semestre del 2006 con enfoques de derechos humanos y género, y fue la primera vez que se formuló en el país una política local que aborde el tema migratorio (Benavides, 2008), incluso antes de la emisión de la nueva Constitución y de la Política del país en materia de refugio.

Esta política reconoce las necesidades de los refugiados, las duras condiciones de vida que experimentan, como la falta de trabajo, la explotación y discriminación laboral, el limitado acceso a servicios básicos; y plantea principios que son incluidos en los planes de trabajo de cada administración, con objetivos respecto a seguridad, salud, servicios básicos, educación, deporte e inclusión social (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2012: 60-65). Según la Teoría de Administración Pública, el marco jurídico se estudia tanto a nivel estatal como municipal (Galindo, 2000: 228) a fin de poder

entender la relación y coordinación entre las políticas nacionales y legislación política, con las políticas y proyectos a nivel local.

Por otro lado, se realizaron proyectos locales a partir del 2008 bajo el marco de ciudad solidaria, integración social y no discriminación. Entre ellos destaca el programa municipal de capacitación de CONQUITO¹¹, al que los refugiados tienen acceso de forma gratuita (Durango y Aguilar, 2010) y donde se refuerzan sus conocimientos y capacidades en campos en los que pueden incursionar para un auto-sustento económico, como la agricultura a nivel de huertos.

De este proyecto, surge un segundo sobre huertos municipales urbanos llamado “Programa de Agricultura Urbana” o AGRUPAR, con el apoyo de ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos [PMA] y la fundación HIAS, que consiste en brindar un espacio dentro del área urbana a los refugiados agricultores, para que hagan de esta actividad un modelo de desarrollo económico y un sustento de vida (CONQUITO, 2014). En el 2015 se abrió la tienda metropolitana solidaria “La Huerta” en coordinación con el PMA e HIAS, donde estos agricultores pueden vender sus productos (CONQUITO, 2015).

Además, desde el 2010 el municipio de Quito abre un servicio a disposición de los migrantes y refugiados, denominado la “Casa de la Movilidad Humana”, con cuatro agencias a las que las personas pueden acudir cuando sus derechos sean vulnerados y se les brinda soporte jurídico para ayudarlos a resolver sus inconvenientes (La Hora b., Durango y Aguilar, 2010). En el mismo año y con el apoyo de ACNUR e involucramiento de varias organizaciones de la sociedad civil, la municipalidad lanza una campaña de lucha en contra de la discriminación, con el lema “¿Qué harías si estuvieras en estos zapatos?” (Anexo 04) que trata sobre los derechos de los refugiados y migrantes y busca generar conciencia en la sociedad sobre el respeto y la consideración hacia estas personas (La Hora b., Durango y Aguilar, 2010).

¹¹ *Aclaración:* CONQUITO es la Agencia de Promoción Económica del Distrito Metropolitano de Quito.

Lago Agrio “Ciudad Solidaria”

Nueva Loja, ciudad fronteriza con Colombia y más conocida como Lago Agrio, acoge el 22% del total de la población refugiada en el país, lo que según datos de ACNUR, representaba para el año 2010 a los 14.581 refugiados reconocidos, de un total de alrededor de 30.000 personas en necesidad de protección internacional que viven en la provincia de Sucumbíos (ACNUR d., 2010). A partir del año 2009, esta ciudad inició un proceso de planificación local que incluía a los refugiados a través de redes y espacios de integración, a la vez que se buscaba una conexión con otros gobiernos locales (Durango y Aguilar, 2010).

En el mismo año ACNUR firma un convenio con la cooperativa financiera “Codesarrollo”, creando el llamado “Fondo Rotativo de Crédito” con el objetivo de financiar actividades en pequeña escala de producción a través de microcréditos, siempre y cuando los prestatarios fueran un grupo mixto entre refugiados y ecuatorianos (Al Salem, 2013). Este proyecto de aporte a la economía local y el auto-sustento, tuvo éxito por años y para el 2013 había beneficiado a 77 personas con 117 créditos con un valor de \$151.700 dólares (Al Salem, 2013), lo que animó a ACNUR y a Codesarrollo a continuar con el proyecto, el cual hasta el periodo de elaboración de la presente investigación se ha mantenido vigente.

A partir de estas iniciativas, la ciudad se hizo acreedora al título de “Ciudad Solidaria” otorgado por ACNUR en junio del 2010, lo que para ACNUR es un incentivo a los municipios para continuar realizando políticas en beneficio de las personas asiladas (Durango y Aguilar, 2010). De este modo, en el 2012 el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio [GADMLA] en cooperación con ACNUR y el apoyo el Oxfam Italia, invirtieron un monto de alrededor de \$120.000 dólares e inauguraron una cancha de uso múltiple regenerada, como un espacio lúdico y de recreación sana que beneficia a 300 familias, especialmente a la población más joven, de los barrios San Valentín, 25 de Diciembre y Nuevo Paraíso de la ciudad de Nueva Loja (ACNUR b., 2012; El Comercio, 2012).

En el año 2013, la Unión Europea también colaboró con los proyectos de desarrollo social a través de ACNUR, en este caso, enfocándose en los

niños y en la educación con el programa “Niños de Paz” que es financiado con el premio Nobel de la Paz conferido a la Unión Europea en el 2012 (). La organización *TheRefugeeEducation Trust [RET]* apoyó con \$80.000 dólares para que ACNUR pueda entregar útiles escolares a 130 niños, niñas y jóvenes refugiados, habitantes de Lago Agrio, en situación de vulnerabilidad, promoviendo su derecho a la educación y su bienestar, además de otorgar becas a 40 jóvenes refugiados en Puerto El Carmen en la zona fronteriza (Expreso, 2013).

Con estos proyectos, además del apoyo constante de ACNUR al municipio en áreas de salud, educación, medios de vida, igualdad de género, agua y saneamiento, el programa de “Ciudades Solidarias” avanza positivamente en dos de las ciudades con mayor población refugiada del país como son Quito y Lago Agrio. Sin embargo, ACNUR expresa que quisiera trabajar también con las ciudades de Esmeraldas, Cuenca, Tulcán e Ibarra donde los avances en la materia no son tan notorios como en las otras dos ciudades (Durango y Aguilar, 2010).

3.2.3. Acciones pendientes para las instituciones responsables, ciudades con poca inclusión.

Con las políticas locales implementadas gracias a la iniciativa de Ciudades Solidarias, tanto el ACNUR, como los gobiernos autónomos descentralizados, los municipios y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lograron tener cobertura en las ciudades con más presencia de refugiados, Quito y Lago Agrio (Durango y Aguilar, 2010). También en Cuenca, aunque no se hayan ejecutado numerosos proyectos aún, existe una coordinación entre el gobierno local y ACNUR, y en el año 2010 se puso a disposición cursos de formación profesional tanto para población refugiada como local, con el objetivo de promover los procesos de integración e impulsar los medios de vida (Durango y Aguilar, 2010).

En la provincia de Esmeraldas, la tercera con más refugiados, se evidencia la presencia de ACNUR con proyectos de beneficio directo para las personas refugiadas. Sin embargo, la realidad de los municipios es diferente, ya que su capacidad económica y técnica es limitada respecto a la cantidad de personas que acoge la ciudad y los proyectos desde las instituciones estatales

han llegado a los cantones limítrofes con Colombia, como Palma Real y San Lorenzo, que es donde los servicios básicos no han podido dar abasto a la población creciente con las personas que cruzan la frontera (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2012). En cambio, en la ciudad de Esmeraldas y localidades como Muisne, los proyectos del Estado no se han hecho presentes hasta el 2015 y los gobiernos descentralizados no cuentan con la capacidad para atender los requerimientos de las personas en necesidad de protección y asistencia humanitaria (La Hora c., 2013).

Lo contrario sucede en las ciudades grandes como Quito y Guayaquil, donde los municipios cuentan con la capacidad técnica y las directrices desde el ejecutivo llegan más rápido que a los cantones; lo cual sumado a la capacidad económica que tienen los gobiernos locales de urbes grandes, tornan viable la realización de proyectos conjuntos de integración social, desarrollo de capacidades y motivación al emprendimiento como medio de vida (ACNUR g., s/f). Empero, los refugiados que están en las provincias de Pichincha y Guayas, ciudades grandes y de movimiento económico mayor, se ubican en un buen porcentaje lejos del centro urbano, perdiendo la oportunidad de acceder a los proyectos organizados por las instituciones promotoras.

Un ejemplo claro, son María y Paúl¹², esposos con tres hijos, todos de origen colombiano que huyeron del conflicto armado en su país y buscaron establecerse en la capital para que los niños tuvieran oportunidad de estudiar y desenvolverse en un medio seguro y agradable, sin embargo, tuvieron dificultades para acceder a un trabajo formal y a vivienda, ya que como expresa María:

El arriendo en Quito es muy caro y mi esposo no podía conseguir trabajo. Nos fuimos para Calacalí con los niños y por ahí pude conseguir trabajo en una panadería, que me alcanza para el arriendo y la comida, aunque nos ajustamos bastante. Muchas veces no me queda para cubrir los materiales del colegio [de los niños] entonces a veces ellos tienen problemas ahí también. Mi esposo trabaja arreglando cosas de la casa, como de plomero, electricista, pero no es un dinero fijo con el que podamos contar (María, 2016).

En el testimonio de María se hallan varios elementos: las barreras en acceder a una vivienda; la lejanía a las ciudades donde se realizan los programas de integración social y capacitaciones; la dificultad de conseguir un trabajo formal; la limitación de recursos que bordea el límite de pobreza y que

¹²Aclaración: Se usan seudónimos para respetar la privacidad solicitada por los entrevistados.

causa a la vez necesidades en los menesteres como la comida y los útiles escolares. Se debe tomar en cuenta que al momento de la entrevista María y su familia habían recibido la calidad de refugiados reconocidos por un período de dos años y medio. Pese a que al cumplir los tres años esa familia puede tramitar su residencia en el país (*Decreto No. 1182, 2008*), aún viven con necesidades importantes respecto a servicios básicos y derechos fundamentales.

Las instituciones promotoras de los programas sociales, tanto estatales como internacionales u organismos de la sociedad civil, que se alinean a las políticas del gobierno en materia de refugio y bienestar social, tienen el deber intrínseco de crear mecanismos y desarrollar proyectos de beneficio directo en las personas, pues ya cuentan con las directrices desde el nivel superior, que es el Estado a través del poder legislativo; sin embargo, la motivación no es un aspecto aplicable exclusivamente a las personas, sino también a las instituciones y en este caso a los gobiernos locales (Ospina y Santacruz, 2011: 20). Como establecen los autores de TAP, Lerner y Baker, la dirección no consiste simplemente en establecer las pautas y los objetivos y repartirlos a los miembros ejecutores, sino que *“consiste en dirigir las operaciones mediante la cooperación del esfuerzo de los subordinados, para obtener altos niveles de productividad mediante la motivación y la supervisión”* (Galindo, 2000: 130). Por lo que el Estado puede aumentar su injerencia en los temas de movilidad humana e integración social, a partir de una motivación frecuente y la supervisión continua.

3.3. El Plan Ecuador como proyecto del gobierno para la seguridad nacional y el bienestar social.

El “Plan Ecuador” es una política multisectorial de desarrollo, enfocado a las provincias del norte del país, que fue desarrollado en el 2007 por el gobierno entrante de Rafael Correa. Además de proponer estrategias para la protección de la población y la seguridad nacional, tiene objetivos que buscan afrontar los retos humanitarios y de lucha contra la pobreza en la frontera norte, lo que incluye en todos sus ámbitos a la población refugiada.

En este subcapítulo se estudia al Plan Ecuador, con los objetivos establecidos respecto al tema de derechos humanos y refugio, posteriormente se analiza la insatisfacción en el cumplimiento de las metas del programa y los

cambios que se realizaron, para finalmente describir los resultados del Plan Ecuador y el beneficio que aportó a los refugiados hasta el año 2015.

3.3.1. Metas y objetivos del Plan Ecuador en torno a protección internacional de refugiados.

El plan integral para la paz y el desarrollo, conocido como “Plan Ecuador”, es una política de Estado enfocado en la seguridad humana y que se basa en los objetivos nacionales de desarrollo social y económico, pero que busca la protección del territorio y del patrimonio nacional, los recursos naturales y el bienestar social en vigilancia de los derechos humanos, a la vez que mantiene una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria (*Plan Ecuador, 2007: 1*). La ejecución del Plan Ecuador se estableció para las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, con atención prioritaria a la población vulnerable, especialmente en los cantones fronterizos como San Lorenzo, Tulcán, Cascales, Sucumbíos, Lago Agrio y Putumayo (*Plan Ecuador, 2007: 3,4*).

Para una correcta comprensión de los objetivos establecidos por el Plan Ecuador, es importante tomar en cuenta que surgió en respuesta al Plan Colombia, un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia a partir de 1999 que tenía los objetivos de promover el proceso de paz, luchar contra el narcotráfico, revitalizar la economía y fortalecer la democracia (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2001). Pero que, entre sus efectos en la frontera, como las fumigaciones con glifosato para acabar con las plantaciones de coca y el aumento de enfrentamientos entre el ejército y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC], también crearon violencia generalizada en la sociedad, inseguridad y problemas de salud, además impedían el desarrollo de la agricultura en la zona (Moncayo M. Santacruz L. y Ortega C., 2010).

Con el objetivo de hacer frente a los retos de la frontera norte, a partir de lo descrito anteriormente, se desarrolla la política multisectorial del Plan Ecuador y para su ejecución se crea a partir del 2007 la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, bajo la administración del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, que no es una entidad especializada para atender a la

población refugiada pero que mantiene una importante relación y coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (Anexo 05), por la realidad de trabajo con la población refugiada y por las relaciones internacionales que implica el trabajar en la frontera con Colombia (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2012: 36). A la Secretaría Técnica del Plan Ecuador se le asignó también, a partir del documento de Política en Materia de Refugio, el programa de Fronteras Solidarias en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con ACNUR, por ser una medida con enfoque geográfico a la frontera norte (MRECI, 2008: 16).

Considerando los desplazamientos masivos de personas en necesidad de protección internacional, el Plan Ecuador del 2007, como una medida considerada dentro de la Política del Ecuador en Materia de Refugio, incluye metas y objetivos enfocados en la protección de las personas, así como de cumplimiento de sus derechos humanos, integración en el entorno social y lucha contra la pobreza. Es así que en la Política del Ecuador en Materia de Refugio se expresa que:

El Plan Ecuador incluye explícitamente el eje de “Derechos Humanos y Asistencia Humanitaria y Refugio”, así como también contempla la garantía del ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio de las personas desplazadas de su lugar de origen.(MRECI, 2008: 25).

El documento de la Política en Materia de Refugio establece como principio del Plan Ecuador la inclusión de toda la población: local, nacional, inmigrante y refugiada, para promover la solidaridad, la tolerancia, evitar confrontaciones y garantizar que las personas en situación de movilidad conozcan sus derechos y obligaciones (MRECI, 2008: 25). Para lograrlo, se plantean cinco estrategias (MRECI, 2008: 25):

- Promover el conocimiento de los derechos fundamentales de las personas, así como la difusión de los diferentes mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos desde los actores gubernamentales, los gobiernos seccionales y las organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecer los programas de capacitación en derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y sociedad civil, entre otros.
- Promover la transparencia y equidad en el análisis de los casos específicos relacionados con la violación de los derechos humanos.
- Fortalecer los planes de contingencia para enfrentar mayores flujos de desplazados en la zona.
- Coordinar tareas y experiencias, y compartir información con organismos internacionales y ONG's, para desarrollar un trabajo conjunto en el tema de desplazados.

Estas estrategias pertenecen únicamente al eje de derechos humanos y refugio, no obstante, el Plan Ecuador contempla siete ejes de acción que incluyen: el fortalecimiento institucional, la reactivación económica, el mejoramiento de la infraestructura social, el manejo sostenible de los recursos naturales, el control de ilícitos y la protección de la soberanía nacional (*Plan Ecuador, 2007: 10,14*). Como horizonte, se propone llevar a cabo la política de Plan Ecuador hasta el año 2018, con planificaciones cuatrienales; respecto al financiamiento del proyecto, el presupuesto se destinó desde el asignado por el Estado directamente, el asignado a los gobiernos seccionales, el aportado por la Comunidad Internacional y el proveniente de las propias comunidades bajo el modelo de cogestión (*Plan Ecuador, 2007: 14,15*).

En Teoría de Administración Pública, se define al Estado como el máximo gestor, teniendo como instancias ejecutoras a las instituciones estatales. Cuando se abarca a las administraciones descentralizadas, es justo comprender que sus acciones giran en torno a las necesidades locales, pero en respeto de los lineamientos emitidos por el Estado (Galindo, 2000: 221, 224). En el caso del Plan Ecuador, al requerir la cooperación de varios ministerios, los gobiernos locales, la comunidad internacional y la población local, hace falta una instancia de coordinación que pueda abarcar a todos los actores, guiando y supervisando que se cumplan los objetivos planteados. En este caso, la creación de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador [STPE] cumple esa función, ya que está bajo la figura del Ministerio de Coordinación de Seguridad que es a donde debe reportar para que se realice el control y los cambios necesarios, que son principios fundamentales de la TAP.

3.3.2. Insatisfacción en los resultados de Plan Ecuador y cambios administrativos.

A la fecha de su creación, el Plan Ecuador se planteó desde el gobierno con un enfoque multisectorial que abarcaba tanto temas de seguridad y recursos naturales, como de desarrollo económico y derechos humanos, por lo que, a pesar que la Secretaría Técnica del Plan Ecuador pasara a formar parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa desde el 2008 a través del Decreto Ejecutivo No.906, se le dio a la Secretaría autonomía administrativa y financiera de modo que pueda planificar, coordinar y ejecutar

los proyectos en la frontera norte y cumplir con las metas establecidas por las políticas nacionales de desarrollo y bienestar (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2012).

También se estableció la ejecución de los proyectos en plazos de cuatro años para llevar a cabo una administración medible y modificable (*Plan Ecuador, 2007: 14,15*), por esta razón en el 2010 y cumplidos los primeros cuatro años del Plan Ecuador, el presidente Rafael Correa, en el enlace ciudadano del 9 de enero muestra su insatisfacción por los resultados de la política en la frontera norte hasta ese momento, expresando que los productos no se mostraban tangibles para la población y que el programa estaba diseñado para brindar a la población medios de vida y acceso a servicios básicos, como la construcción de escuelas, carreteras hospitales, y aunque reconoció que han existido aportes importantes, no fueron suficientes, por lo que determinó un tiempo de seis meses para que el Plan Ecuador mostrara resultados positivos y visibles en la población, caso contrario el proyecto sería cerrado (*Enlace Ciudadano No. 154, 2010*).

En contraste, la entonces directora del proyecto, Dra. Martha Moncada, expresó que el Plan Ecuador se había enfocado, en sus cuatro años de gestión a articular la presencia del Estado con otras instituciones presentes en la frontera norte, utilizando alrededor de cuatro millones de dólares anuales de presupuesto con los que contaba el proyecto¹³ (*El Comercio b., 2010*). En efecto, Plan Ecuador colaboró con el proceso de cedulação en las provincias del norte del país, además de orientar la legalización de tierras en la zona cercana a la frontera y son las provincias donde más inversión per cápita se evidenció en los últimos años, con una diferencia de \$130 dólares por persona en la zona norte, contra \$91 dólares por persona en el resto del país (*El Universo b., 2010; El Comercio b., 2010*)

Sin embargo, este cálculo promedio de la inversión, superior en las provincias del norte, se debe a que dentro del Plan Ecuador también se realizaron importantes aportes al área de seguridad a través del fortalecimiento de la presencia militar, que no pertenece específicamente al eje de derechos

¹³ *Bibliografía:* Como en puntos anteriores, la información respecto a limitaciones en los alcances de las políticas y proyectos del Estado, así como los resultados oficiales, no es expuesta de forma pública desde las instituciones del Estado, por lo que las fuentes de investigación se realizan sobre todo a partir de noticias expuestas por los periódicos del país.

humanos y refugio. Es así que en el período del 2008 al 2010, la presencia de militares alcanzó trece mil hombres en la frontera norte, además de la construcción de destacamentos militares y policías en la misma zona (Moncada, 2010). Por lo que Moncada reconoció que hacía falta mejorar el eje de seguridad ciudadana y participación activa e inclusiva de la población (Moncada, 2010).

Después de transcurrido el tiempo establecido por el presidente, el gobierno ecuatoriano decidió mantener el proyecto de Plan Ecuador, pero fue reestructurado, pues asumió la dirección Julio González, el ex viceministro de recursos naturales, y se aumentó el presupuesto asignado desde el Estado para el año 2011 a 6,3 millones de dólares, es decir dos millones más que en el 2010 (El Universo c., 2010) con los que se debían retomar proyectos cuyos resultados se reflejen directamente en la población.

A principios del 2011, se suman dos nuevos destacamentos militares a los 17 que ya funcionaban en la frontera norte, esta vez ubicados en la provincia de Sucumbíos y construidos estratégicamente dentro de la zona habitada para poder garantizar la seguridad de la población local conformada por alrededor de 1.200 personas en territorio ecuatoriano y cercanos al poblado colombiano “La Victoria” donde, de acuerdo a informes de inteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia, se producen enfrentamientos frecuentemente (La Hora, 2011; El Comercio b., 2012). Posteriormente, en el 2013, Ernesto Estupiñán, alcalde de Esmeraldas, hace un reclamo público a la STPE aduciendo que el Plan Ecuador no había aportado nada al cantón de su representación, que acoge a más de 30.000 refugiados y que la acción del proyecto había llegado únicamente a Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río Verde. Agrega también que la institución que había aportado al cantón de Esmeraldas fue ACNUR, la cual en coordinación con el municipio, llevó a cabo la construcción de una biblioteca ecológica, financiada totalmente con fondos de ACNUR (La Hora c., 2013).

Finalmente, en 2013 y después de la reelección de Rafael Correa como presidente de la República, se plantearon 50 reformas de la función ejecutiva (SENPLADES, 2012), entre las que se incluyó al Plan Ecuador. Entonces, en cumplimiento a la propuesta de gobierno y como parte de la reforma, el 13 de junio del 2013 y a través del Decreto Ejecutivo 007, el Plan Ecuador fue

absorbido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], que adquirió todas las facultades con las que antes contaba la Secretaría Técnica del Plan Ecuador para poder culminar el proyecto y cumplir con los servicios y objetivos propuestos, además de tener que evaluar y racionalizar el talento humano proveniente de la STPE que entonces se eliminó (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2013).

A pesar de haber obtenido autonomía administrativa y financiera, la Secretaría del Plan Ecuador seguía bajo la supervisión del Estado y el aparato ejecutivo como legislador, por lo que bien podía ser cerrado o tendría que acatar los cambios que se le impusieran, como el hecho de ser absorbido por otra entidad. El Estado, cumpliendo con sus responsabilidades de gestor principal, de acuerdo a lo señalado por José Juan Sánchez, autor de la TAP en su libro “La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio” (2011: 35, 133), tiene la obligación de supervisar las acciones y los resultados de sus dependencias periódicamente e implementar los cambios necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados, en beneficio del aglomerado social como primera necesidad a atender.

3.3.3. Resultados de Plan Ecuador y su aporte en el bienestar de la población refugiada en la zona norte del país.

A pesar de las limitaciones que presentó Plan Ecuador, la falta de notoriedad de sus resultados y los cambios administrativos realizados en el período entre su creación hasta el 2015, se estima que benefició a más de 250.000 personas de las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, con la principal estrategia de potenciar la coordinación, gestión y presencia de las instituciones estatales y los gobiernos descentralizados en la zona (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2013).

En dicho período, los logros del Plan Ecuador que inciden directamente en la población incluyen: la creación de seis centros infantiles del Buen Vivir que acogen a más de 300 niños y niñas; la construcción y equipamiento de centros de salud como prioridad debido a las fumigaciones con glifosato en la frontera, los cuales beneficiaron a un estimado de 150.000 personas; se construyó la “Finca Demostrativa Integral” para el uso de varias comunidades y se entregó de manera gratuita semillas, cacao y maderables para el desarrollo

del área agrícola y de producción, además de construir puentes en varias comunidades; se impulsó la creación de gimnasios y se entregó equipamiento deportivo además de haber facilitado capacitaciones en el tema y entrenamiento deportivo (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2013).

Además, los proyectos de abastecimiento de agua potable y saneamiento son los que más se desarrollaron gracias al programa del Plan Ecuador. De hecho, es el área en la que ACNUR sí tuvo injerencia, debido al interés de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID] por cooperar en este campo ya que el tema de agua y saneamiento forma parte de su estrategia en el Ecuador (AECID, s/f). Es así que, en el marco del Plan Ecuador, la AECID apoya económica y técnicamente a través de su programa de canje de deuda, a los proyectos emprendidos por el Plan Ecuador que tenían relación con el acceso al agua potable (AECID, s/f).

En este campo, se construyó 12 sistemas de alcantarillado en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, 11 sistemas de agua potable en Carchi, más de 1.100 unidades básicas sanitarias en Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; se renovó la planta de tratamiento de La Delicia en Carchi; y se entregó la administración del sistema de agua segura a los gobiernos autónomos descentralizados de El Ángel, Piquer y Mira, también en la provincia de Carchi (Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2013; SENPLADES, 2014). La página de la SENPLADES donde se exponen los resultados del Plan Ecuador, estima que se habrían beneficiado a más de 43.000 personas, y expresa que si bien estos proyectos no son los que más se evidencian de modo material como obras, son aquellas que posibilitan el desarrollo en las comunidades más alejadas y promueven los procesos de paz y soberanía (SENPLADES, 2014).

Se debe tomar en cuenta que el estimado de beneficiarios que exponen los resultados del Plan Ecuador, fueron calculados en relación a las estadísticas poblacionales de los cantones y las poblaciones donde se realizaron las obras, mas no es una cifra consolidada. Además, es importante resaltar la poca presencia de ACNUR en los proyectos desarrollados por el Plan Ecuador que, desde un enfoque de Teoría de Administración Pública, se explica por la menor obligatoriedad entre las instituciones pues se parte de las políticas públicas, que son la planificación y los lineamientos emitidos por el

Estado como administrador (Grimaldo, 2014: 19) y estas no pueden incidir en organismos internacionales. Al no especificarse en el funcionamiento del Plan Ecuador, la cooperación con ACNUR, las acciones conjuntas dependerán únicamente de la voluntad política y las agendas de cada institución.

En este tercer capítulo se ha repasado los procesos en conjunto que llevan a cabo el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR con mayor o menor coordinación, pero que están enfocadas en cumplir las políticas del país en materia de refugio para el cumplimiento de sus derechos humanos. Así, se ha revisado el proceso de documentación de los refugiados en el país, el programa de Registro Ampliado con sus resultados, los programas de Fronteras y Ciudades Solidarias y el proyecto de Plan Ecuador. Se analizó también los resultados y las limitaciones en cada caso, además de resaltar la importancia de la coordinación entre las instituciones para el cumplimiento de los objetivos, así como de la evaluación como tarea del Estado y sus instancias ejecutivas como gestoras de la administración pública. De este modo, se cumple el objetivo específico de examinar el cumplimiento a los derechos humanos de los refugiados a través de los programas ejecutados por las dos instituciones, principales actoras en el tema, en el Ecuador.

VI. ANÁLISIS

En este trabajo de investigación se cumple el objetivo general, que es analizar la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR para el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados en el Ecuador, en el período 2008 – 2015.

En esta disertación se ha revisado la situación del país en torno a refugio para el año 2008 y se repasaron los principales compromisos internacionales de los que es parte el Ecuador y el marco político que se implementó para el cumplimiento de las mismas. Además, se indagó sobre las responsabilidades y los procesos conjuntos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR respecto a la atención de los refugiados y las solicitudes de condición de refugio. Finalmente se examinaron los programas y proyectos ejecutados por ambas instituciones, sus impactos y alcances.

El tratamiento de la materia de refugio así como el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas con esta condición, es una responsabilidad del Estado y está determinada por la legislación primaria y secundaria en el tema, así como por las funciones asignadas a las instituciones estatales y el cumplimiento de las metas planteadas. La Teoría de Administración Pública determina al Estado como principal gestor de las acciones que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción, mismas que deben buscar el bienestar común de la sociedad y de los diferentes grupos que la conforman.

A partir del año 2000, el Ecuador empezó a recibir mayor cantidad de ciudadanos colombianos en necesidad de protección internacional, que huían del conflicto armado con las FARC y de las secuelas que este causó en la zona sur del país, pues la violencia generalizada, los casos de violación a derechos humanos, asesinatos, secuestros, ocupaciones territoriales y las afectaciones a la salud y a la agricultura como medio de vida, hicieron imposible la estancia en el país para muchas personas, que cruzaron la frontera en búsqueda de seguridad y tranquilidad.

La permeabilidad de la frontera entre Ecuador y Colombia, con 63 puntos de acceso que no son vigilados permanentemente, causó que para el

año 2008, las cifras de solicitudes de condición de asilo, bordearan los 56.000 en contraste a las 475 solicitudes en el 2000, creando preocupación en las autoridades ecuatorianas y una necesidad de reforma legislativa. A partir del 2008, el Ecuador se convirtió en un destino aún más interesante para las personas que buscaran residir en un nuevo país, ya que se elimina el requerimiento de visados para la mayoría de países del mundo y en el 2010 se elimina la multa a las personas que excedieran el tiempo de estadía, al mismo tiempo que el uso del dólar como moneda oficial es un factor atractivo.

De las solicitudes que se presentaron, únicamente el 40% fueron aceptadas, dejando a la mayoría de la población desprotegida y vulnerable al no contar con los documentos que reconozcan su condición, por lo que no pueden acceder a servicios de salud, educación, trabajo formal e incluso con el riesgo de ser deportados. El principal problema en el proceso de documentación entonces, era que las solicitudes se quedaban en proceso por varios meses debido a la limitada capacidad del Ministerio frente a la creciente demanda.

Además, otra importante realidad a ser enfrentada por el Estado es el alto nivel de “invisibilidad social” que adquieren los inmigrantes en situación de movilidad irregular ya sea por falta de conocimiento de los procedimientos o especialmente por el temor a denunciar lo que vivieron, a ser perseguidos, e incluso deportados. A partir de esta situación, se estimaba que las personas en necesidad de protección que habrían ingresado al país serían unas 130.000, a las que el Estado tenía la obligación de facilitar todos los servicios y velar por su bienestar, según los principios rectores de la TAP.

La Teoría de Administración Pública, además, separa a las actividades del Estado en dos tipos: las funcionales e institucionales. Las últimas se encargan del mantenimiento y operación de la administración pública, mientras que las funcionales dirigen la ejecución del trabajo a través de cinco tareas que serán mencionadas a través de este análisis. La primera de ellas, es la reglamentación en su jurisdicción, es decir entre la sociedad y su entorno, que comprende también el ámbito de las relaciones internacionales. El Ecuador, en este contexto, adquirió varios compromisos internacionales en la materia de refugio, que deben ser cumplidos a través de la legislación nacional y las políticas sectoriales.

Los principales instrumentos son: el Marco de Refugio de Ginebra de 1951 con su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y el Plan de Acción de México del 2004, que juntos definen las políticas públicas y los proyectos conjuntos realizados en el Ecuador en el período de estudio. La inclusión de las normas internacionales dentro de la legislación nacional es un elemento esencial para una buena administración, ya que según la teoría, el Estado y la sociedad solo pueden regirse correctamente a través de los reglamentos establecidos, pues ellos marcan el funcionamiento de la sociedad y la relación con su entorno.

De este modo, la Convención de Ginebra establece la línea base de la materia de refugio, define esta condición, fija parámetros mínimos sobre sus derechos, las causales de no aceptación y funda los principios de protección internacional y de responsabilidad compartida. Su protocolo de 1967, elimina las limitaciones geográficas y temporales, permitiendo que la atención a las personas refugiadas sea aplicable en todo el mundo. La Declaración de Cartagena, es un acuerdo regional que modifica la definición de refugio adaptándolo a la realidad de Latinoamérica, así se incluye dentro de las razones para buscar refugio, incluyendo los conflictos armados internos y la violencia generalizada, entre otros. Finalmente el Plan de Acción de México, establece estrategias de solución a largo plazo, entre los que se incluyen los proyectos de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias que son aplicados por el Ecuador en el período de estudio. Todos los documentos instan a los gobiernos a trabajar en conjunto con la Oficina de ACNUR, que aporta en gran medida a la protección de los refugiados y a la aplicación de las políticas públicas al respecto.

La segunda tarea dentro de las actividades funcionales del Estado, determinada por la Teoría de Administración Pública, es la de reglamentar las relaciones entre los miembros de la sociedad, es decir el orden interno, incluyendo el funcionamiento de las instituciones de atención pública. Para este fin, se promulga una nueva Constitución Política en el 2008, que incluye los derechos de movilidad humana, reconoce el derecho a migrar, a solicitar refugio, al no ser devuelto a su país de anterior residencia y faculta a los refugiados y solicitantes de refugio los mismos derechos que los nacionales,

los cuales garantiza cumplir, a la vez que insta a la no discriminación por ningún motivo.

A partir de estos cambios, toda la legislación tendría que ser articulada de modo que se cumplan las garantías de la Constitución. Por este motivo, en el 2012 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 1182 sobre la aplicación del Estatuto de Refugio en el país, que estableció pautas para el reconocimiento de la condición de refugio en el Ecuador, proceso a través del cual se entrega documentos de identificación a los refugiados, que les permite acceder a los servicios básicos. Este proceso es manejado por la Dirección de Refugio, instancia responsable de la materia dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y por la Comisión de Elegibilidad, donde participan delegados de tres Ministerios, incluyendo el de Justicia y el del Interior, y se puede incluir como observador a un miembro de ACNUR.

Se encuentran varios inconvenientes respecto al Decreto en mención. En primer lugar, adapta la definición de refugiado de la Convención de Ginebra, omitiendo los avances realizados por la Declaración de Cartagena, lo que deja a muchas personas fuera de los parámetros que los reconocen como refugiados en el Ecuador. En segundo lugar, fija un plazo de 15 días para solicitar refugio, condición que para muchas familias se vuelve imposible pues buscan en primer lugar su seguridad, vivienda y cubrir las necesidades básicas, antes de regularizar sus documentos. Finalmente, establece plazos de tres y cinco días para revisión y apelaciones en los casos denegados, tiempo que impediría a la persona realizar una defensa justa y se va en contra del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva -ERJAFE- que establece 15 días para impugnaciones a procesos administrativos.

Estas inconsistencias son modificadas por un fallo de la Corte Constitucional, sin embargo, este se espituló en el 2014, dos años después de haber estado vigente el Decreto para determinar la condición de refugio. Esta demora en la corrección de un instrumento legal, afectó a un estimado de más de 5.500 personas que quedaron fuera del proceso y por ende desamparadas, a pesar que la Constitución garantice su protección. La situación es una clara responsabilidad incumplida del Estado, especialmente desde el punto de vista de TAP, ya que falta a varios de los principios, partiendo de la misión principal de velar por el conglomerado social, así como falla en la dirección, control,

coordinación y evaluación dentro de su administración; cuatro de siete principios fundamentales en la forma absoluta de la Administración Pública.

Pasando a analizar las funciones de las instituciones a cargo de la atención a los refugiados en el país, que son el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR, es importante basarse en el sentido de la cooperación internacional a través de una oficina especializada, sobre la cual el Estado no tiene autoridad, pero siempre que las políticas cumplan con los objetivos comunes de bienestar, la organización colaborará en su desarrollo y en la búsqueda de financiamiento.

Si bien la Dirección General de Refugiados es la instancia a cargo de todos los temas de materia de refugio, incluyendo la propuesta de políticas y la vigilancia del control de las mismas, la principal tarea que cumple es dar trámite a las solicitudes de refugio, tarea que tampoco pudo cumplir efectivamente durante años, por la falta de personal, escasa presencia institucional en las ciudades que más acogen a extranjeros solicitantes de asilo, limitaciones de presupuesto y capacidad técnica insuficiente para cubrir todas las necesidades. Poder facultar a las instituciones con todo lo requerido para cumplir su trabajo, también es una responsabilidad del Estado, que está establecida en las tareas de actividades funcionales de la TAP, la cual expresa que el gobierno debe abastecer tanto a sus instituciones, como proveer de servicios a los colectivos sociales.

En vista de las fuertes limitaciones internas que presenta la estructura estatal para atender a la población refugiada, ACNUR se presenta como el mejor aliado, por su experiencia técnica de medio siglo, capacidad funcional y económica, y por la captación de presupuesto que puede realizar a nivel internacional. Es así que, la Organización establece sus oficinas en el país a partir del año 2000, sin embargo colaboraba antes de ese año, a partir de 1975, a través de la Conferencia Episcopal en el proceso de registro y entrevista a los solicitantes de refugio. Con sus oficina abiertas en el país, ACNUR se convirtió en la entidad por excelencia de ayuda humanitaria y principal contraparte de la DGR en proyectos y acuerdos. Además abrió oficinas en ciudades en las que el gobierno no estaba presente como Esmeraldas, Tulcán y Guayaquil, dando una respuesta a las necesidades que se presentan en las provincias del norte del país.

Efectivamente, ACNUR brinda información y soporte jurídico a los refugiados sobre el proceso que deben realizar para su legalización, también da asistencia humanitaria y facilita cupones canjeables por menesteres cuando la situación de necesidad es emergente. Además coopera con el Ministerio en los proyectos que se plantean para realizar en responsabilidad compartida entre las dos instituciones; realiza campañas y ejecuta iniciativas propias de impacto positivo en la sociedad, como el desarrollo de mini proyectos de emprendimiento, capacitaciones a instituciones, ferias de autogestión e integración social. El presupuesto de ACNUR proviene en un porcentaje mínimo del Sistema de Naciones Unidas y en su mayoría de aportes voluntarios de instituciones, personas naturales y de países, entre los que se resalta el apoyo de la Unión Europea, de Estados Unidos y para el caso de la región, el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-.

En el 2010 se realizó un proyecto de fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados, con el apoyo técnico y financiero de ACNUR, con el objetivo de abrir tres oficinas de la Dirección en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Guayaquil para tener presencia en las provincias con más personas en necesidad de refugio en todo el país, además de aumentar en 51 los funcionarios de la Dirección en las diferentes oficinas a nivel nacional ya que hasta el 2010 la institución contaba con 34 funcionarios entre las tres oficinas que se mantenían en Quito, Cuenca y Lago Agrio. Todo esto se realizó con la asistencia técnica de ACNUR y con un financiamiento compartido, en el que ACNUR cubría más del 80% del total.

Este proyecto no se culminó en el 2011 como estuvo previsto sino que se amplió un año para alcanzar los resultados. Henry Fayol, autor de TAP, resalta la importancia de realizar la evaluación a los procesos que se mantienen vigentes, no solo para identificar las dificultades sino para corregirlas y evitar que se repitan. Esto es un fundamento que el Estado debería aplicar con todas sus entidades pero de manera oportuna, secuencial y aportando las soluciones necesarias. En el caso del proyecto con ACNUR, se realizaron revisiones al final de cada año y no se evaluó el avance con tiempos delimitados desde el Estado.

Además, entre el 2012 y el 2014 ACNUR realizó varios acuerdos con instituciones estatales, con el objetivo de que éstas atiendan mejor a la población en necesidad de asilo, así es que se capacitó a la Policía Nacional ya que según el Decreto No.1182, los gendarmes están facultados para recibir las solicitudes, También se firmó un acuerdo con el SECAP, que facilitaría cursos gratuitos a los refugiados para mejorar sus conocimientos y capacidades promoviendo el desarrollo de proyectos propios. Y con la Defensoría Pública se contrató a un consultor especializado para atender los casos de refugio y la realización de campañas contra la discriminación.

La Teoría de Administración Pública determina siete principios básicos que incluyen: el proceso administrativo, planeación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación; todos como responsabilidades del Estado como gestor pero que atañe a los miembros de su aparato estatal. Es por esto que, además de la emisión de políticas públicas, la realización de proyectos y firma de acuerdos, es importante coordinar las acciones entre entidades para poder ejecutar lo planteado. Como en este caso, la capacitación a los Policías, el soporte a la Defensoría del Pueblo, la colaboración de SECAP, forman parte de los principios de organización y coordinación.

Además de la Constitución y el Decreto Ejecutivo, se desarrolla una Política en Materia de Refugio también expuesta a partir del 2008, donde se establecen metas y programas específicos para ejecutarse a nivel nacional. Adicionalmente esta política incluye el Registro Ampliado como potenciador del proceso de documentación, los programas de Ciudades y Fronteras Solidarias acatando la estrategias de solución duradera del Plan de Acción de México, el desarrollo de un Código de Movilidad Humana como ley para el país en la materia de refugio y el Plan Ecuador como política multisertoral que abarca un eje de derechos humanos y refugiados.

El proceso de documentación de las personas en necesidad de protección presentes en el país, es el paso primordial para que puedan demandar sus derechos, pues sin documentación, es complicado acceder a los servicios y derechos de salud, educación o trabajo formal, principios fundamentales de una vida digna. La falta de información y de acceso a las autoridades, los limitados recursos o el temor, son causas principales por las que las personas no realizan su trámite. Como una solución el Estado planteó

el programa de Registro Ampliado, con el apoyo técnico y económico de ACNUR¹⁴. Con este programa, una brigada de 50 personas visitó las provincias del norte con más presencia de refugiados y en un día entrevistó a miles de personas en cada localidad, tomando la decisión *in situ* y entregando los documentos al día siguiente. Con este proceso se pretendía alcanzar a alrededor de 50.000 personas en un período de un año.

A pesar del récord alcanzado al reconocer la condición de refugio a 27.740 personas entre marzo del 2009 a marzo del 2010 y haber identificado a alrededor de 350 personas que habían cometido delitos para ser deportados al país de origen, el proyecto no cumple con la meta por atender, dejando a muchas personas pendientes de adquirir sus documentos. Además, por falta de recursos y por una decisión no justificada y no hecha pública por parte del Estado, este programa no tiene una segunda fase, ni para atender a la población restante en la zona norte, ni para llegar al resto del país como había plantado la Política de Refugio. Esto muestra falta de coordinación y evaluación desde el Estado, nuevamente, fallando en los principios de la TAP para una buena administración en las actividades del Estado. Al mismo tiempo que muestra conformismo por parte de las autoridades, al haber alcanzado un número histórico de registros, mientras se olvida que el estimado de personas en necesidad superaba los 130.000.

Asimismo, hasta el 2010, las oficinas de ACNUR colaboraban con la DGR recibiendo las solicitudes y después entregando los documentos a los solicitantes, en las ciudades en las que no había presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, terminado el Registro Ampliado en marzo del 2010, ACNUR anunció que dejaría de brindar esa facilidad ya que dichos procesos son responsabilidad exclusiva del gobierno ecuatoriano. Esto crea nuevas necesidades a nivel administrativo por cuanto la DGR debe cubrir esa carencia, lo que significa nuevos retos de capacidad técnica y coordinación.

El programa de Fronteras Solidarias, como propuesta de solución duradera del Plan de Acción de México, aporta positivamente en la zona fronteriza respecto a iniciativas de integración y sobretodo en proyectos de acceso a servicios básicos como el agua potable, saneamiento, baterías

¹⁴ Aclaración: ACNUR aporta con \$1.600.000 dólares para la realización del Registro Ampliado.

sanitarias y luz eléctrica. ACNUR también cooperó en el proceso de cedulaación y junto con su socio Oxfam Italia promueve proyectos de monitoreo en la frontera y emprendimientos agrícolas para el desarrollo económico de la población.

El programa de Ciudades Solidarias por su parte, trabajó entre los gobiernos locales y ACNUR para la ejecución de proyectos de desarrollo enfocados en el bienestar; entre ellos: campañas contra la discriminación, proyectos agrícolas y de auto sustento, espacios lúdicos y capacitaciones. Sin embargo, las ciudades en las que más se trabajó fueron Quito y Lago Agrio, siendo solo dos ciudades de entre las varias provincias enteras que acogen a una gran cantidad de refugiados. Sin la publicación de beneficiarios *de facto* de ninguno de estos dos proyectos, se complica la medición cuantificable respecto a la población atendida y las necesidades pendientes por atender.

Otra importante meta incluida en la Política de Refugio era la creación y aprobación de un Código de Movilidad Humana, que al ser incluido como ley permitiera articular y estandarizar las políticas públicas existentes al respecto, haciendo más ordenado el tratamiento a esta población y con un respaldo jurídico fijo, que no tuviera que ser dependiente de la voluntad política del gobierno en turno como en el caso de los Decretos Ejecutivos. A pesar que este objetivo fue planteado en el 2008, hasta el 2015, periodo correspondiente a esta investigación, el grupo interministerial continuaba trabajando en el primer borrador de ley, y no se realizó aún ningún debate legislativo al respecto. Esta situación es una barrera desde el nivel ejecutivo hasta el social, pues el Estado incumple dos de sus principales funciones determinadas por la TAP, que son la reglamentación de las relaciones entre los miembros de la sociedad y el funcionamiento de sus instituciones, y la conducción del desarrollo social para el bienestar común.

Finalmente, el Plan Ecuador como política multisectorial, incluyó objetivos tanto de seguridad nacional respecto a soberanía y recursos naturales, la protección a la población, el desarrollo económico y social, y el cumplimiento de los derechos humanos y bienestar de las personas refugiadas y las localidades que los acogen. Sin embargo, al no cumplir con los objetivos esperados desde el ejecutivo, después de casi cuatro años de funcionamiento, el presidente estableció un plazo para mostrar mejoras o sería cerrado. Pese a

la advertencia Plan Ecuador siguió vigente, mas se implementaron cambios administrativos como el nombramiento de un nuevo director, el aumento de presupuesto y posteriormente la absorción de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES-.

Hasta el 2015 se estima que los resultados del Plan Ecuador en el eje de derechos humanos y refugiados, fueron de más de 250.000 beneficiarios entre población refugiada y local; sus proyectos se enfocaron en el acceso a servicios básicos, la construcción de centros infantiles, centros de salud, proyectos agrícolas y de desarrollo económico, equipamiento deportivo y acceso al agua potable. Aún así, existieron descontentos respecto al Plan Ecuador ya que por mucho tiempo no se mostraban resultados tangibles de beneficio de la sociedad, además que solo llegaba a cantones en los que las necesidades eran inminentes, mientras que otras poblaciones de la zona norte con necesidades respecto a refugio no fueron atendidas. Esto preocupó al gobierno, quien en su función de director y gestor principal desde la perspectiva de la TAP, tomó medidas administrativas pero falló en la evaluación constante y oportuna como mecanismo de control y determinación de oportunidades de mejora o cambios en el proceso.

Con todos estos procesos realizados en coordinación entre ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto a nivel administrativo como en la ejecución de los programas en las comunidades, se muestra que existe un permanente contacto y cooperación entre las instituciones, sin embargo existen oportunidades de mejora que deberían ser impulsadas por el gobierno como principal responsable de las políticas públicas y las acciones que se desarrollan en su jurisdicción. De todos modos, existen otros factores adicionales, que afectan la efectiva atención a los refugiados en el país y limitan la capacidad de las instituciones para garantizar los compromisos del país respecto a cumplimiento de Derechos Humanos.

VII. CONCLUSIONES

La hipótesis de trabajo planteada inicialmente indica que: Las barreras en la implementación de las políticas del Ecuador en materia de refugio que atienden al objetivo del Estado Ecuatoriano de contribuir al bienestar y pleno ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, se deberían a la insuficiente coordinación interinstitucional entre la Dirección de Refugio y el ACNUR, lo que ocasionaría la falta de efectividad en los procesos y programas realizados para el cumplimiento de los compromisos del Estado frente a la población inmigrante vulnerable; se cumple parcialmente, ya que se muestra una coordinación permanente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR para procurar el alcance de las metas y los programas establecidos, pero se encuentran metas no cumplidas a cabalidad y oportunidades de mejora posibles de llevar a cabo. Además, existen otros factores importantes que dificultan el cumplimiento de los derechos humanos de los refugiados en el país, aparte de la coordinación entre estas instituciones. Esta afirmación, sobre el cumplimiento parcial de la hipótesis, se sustenta en función de las conclusiones detalladas a continuación:

- La persistencia del conflicto armado en Colombia y la situación de violencia generalizada en las poblaciones cercanas al territorio ecuatoriano, sumado a la situación de permeabilidad que se mantiene en la frontera al contar con 63 pasos entre Colombia y Ecuador, la mayoría sin monitoreo permanente, ocasionan que las personas sigan ingresando al país de manera constante, sin un control que permita conocer la dimensión real de las necesidades de protección internacional y asistencia humanitaria.
- La falta de información sobre los procesos de legalización, los limitados recursos, la dificultad en acceder a las oficinas y el temor a ser deportados o a denunciar los casos de violencia, son las principales razones para que las personas no realicen su documentación y se mantengan en “invisibilidad social”. Problema que se mantiene latente y las personas quedan limitadas de poder acceder a servicios básicos y derechos fundamentales.

- A pesar de los instrumentos internacionales a los que está adscrito el Ecuador, el compromiso de protección desde el gobierno y la inclusión de sus derechos en la Constitución, el tratamiento de las personas en condición de refugio se ha basado en Decretos Ejecutivos, mecanismos que tienen la fragilidad de ser derogados, modificados o eliminados. El marco jurídico en materia de refugio aún no ha ascendido a Ley, que a pesar de estar contemplada en las metas del período entre el 2008 y 2015, hasta el final del año la propuesta de un Código de Movilidad Humana no había sido presentada.
- Si bien el Decreto No.1182 del 2012 actualiza el proceso administrativo y de coordinación entre las instituciones para el reconocimiento de la condición de refugio en el Ecuador, tiene importantes falencias como la consideración de la definición de refugio sin incluir la resolución de Cartagena y el corto plazo de presentación de solicitudes y apelaciones; elementos que son percibidos como inconstitucionales y de gran afectación a la población en necesidad de asilo por cuanto los excluye de la protección del país. A pesar que la Corte Constitucional corrigiera estas falencias, la demora de dos años en este fallo tiene repercusiones sobre una importante cantidad de personas que queda desprotegida e indisciplinada de reclamar sus derechos.
- La Dirección General de Refugiados tiene limitada capacidad frente a las necesidades que se presentan en materia de refugio. A pesar del proyecto de fortalecimiento llevado a cabo con ACNUR en la que se abrió tres oficinas y se aumentó el personal de la Dirección, aún se muestran restringidos en el cumplimiento del proceso de documentación, además que la mayoría de sus funcionarios no son de contrato fijo y varios no tienen un contrato desde el Ministerio sino desde el Sistema de Naciones Unidas, lo que resta estabilidad a la entidad y no asegura el control del personal y de los procesos desde el Estado.
- Los acuerdos de cooperación y capacitaciones realizadas entre ACNUR, el Ministerio de Relaciones Exteriores y de manera extendida las instituciones y organismos estatales relacionados con refugio, se organizan y llevan a cabo de manera tardía, lo que ocasiona vacíos que

crean demoras en la atención a los refugiados o aún peor, la desatención a sus necesidades.

- Además, las misiones del Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con ACNUR, tales como el Registro Ampliado, el desarrollo y monitoreo de Fronteras Solidarias y los aportes a la vigilancia en frontera, se realizaron contando con el apoyo de la policía y las Fuerzas Armadas, lo que denota una interdependencia de ACNUR con el Estado a través del Ministerio, y viceversa, de Estado con ACNUR para llevar a cabo las metas planteadas.
- El programa de Registro Ampliado fue una práctica positiva para la identificación y registro de las personas en necesidad de protección internacional en el norte del país, logrando duplicar la cantidad de refugiados reconocidos en Ecuador. Sin embargo, el gobierno no replicó este programa para llegar a la población no atendida. Lo que sí se hubiera logrado con voluntad política y gestión diligente desde el Estado, con la evaluación adecuada de los resultados frente a la necesidad que aún se mantenía latente y la cantidad de personas sin documentar.
- Los programas de Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias fueron buenas prácticas conjuntas pero con limitado alcance respecto a las poblaciones que albergan refugiados. La coordinación entre las instituciones y los gobiernos locales fue un factor clave para el éxito de las actividades que estos programas realizaron en Quito y Lago Agrio para el bienestar de la población y la inclusión de los refugiados en su entorno local.
- El Plan Ecuador tuvo varias modificaciones administrativas mas logró presentar acciones de beneficio directo en las comunidades, especialmente en el acceso a servicios básicos. Sin embargo, no se aprovechó al máximo la coyuntura con ACNUR y la presencia de esta organización en localidades donde el Plan Ecuador no alcanzó a llegar; situación que se explica por la insuficiente relación del Plan Ecuador con el Ministerio de Relaciones Exteriores y debido a la independencia administrativa y financiera que el gobierno le otorgó al primero.

- Para terminar, este trabajo de investigación ha sido analizado bajo la Teoría de la Administración Pública pues ubica al Estado y a las instituciones públicas como principales responsables de las leyes que se emitan, las políticas nacionales y locales, los acuerdos a los que se lleguen con organismos internacionales y los resultados de los proyectos que se llevan a cabo en el país.

VIII. RECOMENDACIONES

En relación a las conclusiones mencionadas, se emiten las siguientes recomendaciones:

- Para enfrentar la falta de información de la población sobre el proceso de registro, el gobierno debería mantener e incrementar las campañas informativas, no solo con ACNUR y con las instituciones estatales sino ampliándolo a las organizaciones socias de ACNUR, como HIAS, el Servicio Jesuita para Refugiados, programas como PNUD y UNICEF que también llegan a la población en necesidad de protección, además de las organizaciones de la sociedad civil que también pueden incrementar el alcance en las localidades con mayor acogida.
- Se debe intensificar los esfuerzos para que la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador, sea aplicada integralmente, incluyendo a instituciones públicas y privadas así como a la sociedad civil y la población extranjera. Si bien esta Ley incluye el marco legal en la material y esta diseñada para abarcar a todos los sectores, así como aportar herramientas que permitan la atención eficiente de las personas en situación de movilidad humana, es interesante el seguimiento que se le pueda dar a la ejecución de la misma.
- Respecto a la capacidad de la Dirección de Refugio, esta puede ser mejorada por un lado, con el aprovechamiento de los recursos que se tienen en coordinación con ACNUR, de este modo, en lugar de abrir una oficina de la DGR en ciudades donde ya está presente ACNUR, se podría acordar un espacio físico dentro de esa oficina para que dos funcionarios de la DGR, uno de recepción y procesos y otro de entrevistas, puedan atender a las personas del sector. Con el ahorro en ese gasto, se puede gestionar la contratación directa desde el Ministerio a los funcionarios que manejan procesos esenciales en el registro y trámite de solicitudes, contrarrestando la limitación actual de los contratos temporales y desde otros organismos.
- Tras el éxito en el desarrollo del Registro Ampliado, se recomienda al Estado procurar la repetición de este programa para poder llegar a la población que no fue atendida la primera vez. Además que al haber sido

realizada en el 2010, ya existen más personas en necesidad de protección internacional a las que la DGR y el Ministerio de Relaciones Humanas tiene la obligación de atender. Los recursos pueden ser gestionados por ACNUR a nivel internacional solicitando el apoyo a los países benefactores y a los de la región. También se pueden reducir costos con la búsqueda de voluntarios de la organización civil, como fundaciones sociales o voluntariado juvenil, para funciones de las brigadas que no impliquen toma de decisiones.

- Con relación a los programas de Fronteras y Ciudades Solidarias, se insta a las instituciones estatales, a ACNUR y a los gobiernos locales a continuar los proyectos de inclusión y desarrollo, pero también a replicar las buenas prácticas de Quito y Lago Agrio, en las ciudades con presencia de refugiados como Esmeraldas, Tulcán, Santo Domingo y Guayaquil. Para los gobiernos locales con limitada capacidad técnica o financiera, también se recomienda buscar el apoyo de voluntarios en la sociedad, que pueden promover campañas o desarrollar proyectos en conjunto para el beneficio común.
- El Plan Ecuador tiene vigencia hasta el 2018 pero fue asignado a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que tiene menor relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que para la última etapa de desarrollo del Plan, se recomienda mayor coordinación con ACNUR para la búsqueda de una intervención conjunta en las comunidades, identificando necesidades y compartiendo experiencias para lograr una atención efectiva en la población refugiada y local.
- En el ámbito académico, este tema también podría ser analizado desde un enfoque del humanismo, realizando un análisis más centrado en los derechos humanos que en las instituciones. Se puede utilizar además la teoría del *Push and Pull* para ampliar el estudio sobre los factores de atracción de la población en necesidad de protección internacional. Otra opción podría ser el estudio a partir de la escuela de pensamiento jurídico, direccionando el trabajo a la legislación nacional, específicamente a la Constitución y las herramientas de legislación secundarias, que son esenciales para el funcionamiento de

las instituciones a cargo del tema y la aplicación en el país del Estatuto de Refugio.

- Debido a la importancia que tiene el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en materia de protección internacional y atención humanitaria en el Ecuador, se recomienda plantear la interrogante de la capacidad institucional que tendría el Estado para atender a la población en condición de movilidad humana, si no dependiera de ACNUR y no contara con el apoyo y los recursos de dicho organismo.

- Finalmente, como sugerencias de estudio para otros trabajos de investigación, se recomienda analizar: el tema de procesos dentro de la Dirección de Refugio para determinar las causales de su limitada atención a las solicitudes y la acertividad en los procesos de negación y apelación por parte de la Comisión de Elegibilidad; el tema de la Cooperación internacional y la importante gestión que realiza ACNUR para canalizar esfuerzos internacionales en la materia de refugio; además, se recomienda la profundización académica futura en la Ley de Movilidad Humana y las modificaciones que este documento establezca en relación a los temas expuestos en el presente trabajo; y desde un aspecto social y cultural: el impacto que han tenido las políticas públicas, directamente en las personas refugiadas, pues se evidenció a través de las entrevistas, que las personas que estaban documentadas y tenían acceso a educación y salud, podían seguir teniendo limitaciones en el acceso a trabajo formal y bordean los índices de pobreza.

LISTA DE REFERENCIAS

Libros:

- FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2012). *“No se puede ser refugiado toda la vida”*. Ecuador, Quito: RisperGraf C.A.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México, Toluca: Editorial Porrúa.
- Guerrero, O. (1976). *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México, México D.F.: UNAM.
- INREDH – Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (2004). *El refugio en el Ecuador – Serie investigación N°10*. Ecuador, Quito: INREDH.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad (2011). *“Plan Nacional de Seguridad Integral”*. Ecuador, Quito: Manthra Editores
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). *“Política del Ecuador en materia de refugio”*. Ecuador, Quito: Mantis Comunicación.
- Ospina, O. y Santacruz, L. (2011). *Refugiados urbanos en Ecuador: estudio sobre los procesos de inserción urbana en la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*. Ecuador, Quito: Mantis Comunicación.
- Raadschelders, J. (2011). *Public Administration: The interdisciplinary Study of Government*. Estados Unidos, New York: Oxford University Press Inc.
- Sanabria, J. (2002). *La ciencia de la Administración Pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*. México, México D.F.: ENEP ACATLÁN.
- Sánchez, J. (2001). *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México, México D.F.: Plaza y Valdez Editores.
- Schussler, S. (2009). *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*. Ecuador, Quito: Abya – Yala.
- Varese, L. (2011). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Compilación de ensayos por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): *La protección Internacional de los refugiados en las Américas*. Ecuador, Quito: Mantis Comunicación.

Disertaciones:

- Bonilla A. (2008). *Análisis del retiro de requerimiento de visados de turismo en el Ecuador*. (Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, Quito).

- Fabara, M. C. (2012). *Análisis de legalidad, medios de vida y perspectivas futuras de los refugiados colombianos en la ciudad de Quito, período 2007-2011*. (Disertación de grado previa a la obtención del título de licenciado multilingüe en negocios y relaciones internacionales, PUCE, Quito)
- Medina, M.I. (2011). *Situación de la Aplicación del “Modelo Mixto” como Política de Estado en los Procedimientos y Mecanismos de reconocimiento del estatus de Refugiado a colombianos en Ecuador en el año 2010 y planteamiento de posibles soluciones a las falencias determinadas dentro de este procedimiento*. (Trabajo de Titulación para optar por el título de Abogada de los Juzgados de la República del Ecuador, UDLA, Quito).
- Moncayo, M. I. (2011). *Entre el discurso político y la política de gobierno*. (Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, FLACSO, Quito).
- Ochoa, G. A. (2012). *La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación*. (Tesis para obtener el título de maestría en Derecho, mención en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito).
- Sánchez M. G. (2013). *Análisis de la situación de los refugiados colombianos en el Ecuador, sus implicaciones en el periodo del 2007 hasta el 2011*. (Disertación de grado previa a la obtención del título de licenciado multilingüe en negocios e intercambios internacionales, PUCE, Quito).
- Reyes P. A. (2015). *Consecuencias políticas, sociales y culturales de la cooperación ecuatoriana en los refugiados colombianos en Quito durante el período 2008-2013*. (Trabajo de Titulación para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, UDLA, Quito).
- Torres, M. C. (2012). *Coca, Política y Estado, el caso de Putumayo*. (Tesis para la obtención del título de Magister en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia). Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/6954/1/06697801.2012.pdf>

Publicaciones:

- ACNUR (2008). *Acuerdo de Cooperación entre la Dirección General de Migración y Extranjería y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6457.pdf?view=1>
- ACNUR b. (2008). *Informe Mundial ACNUR 2008*. Recuperado de: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c592f6f2>

- ACNUR (2009). *Informe Mundial - Ecuador*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/8919.pdf?view=1>
- ACNUR (2010, abril 05) *Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/>
- ACNUR b. (2010) *Protegiendo a las personas refugiadas en el Ecuador*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Preguntas_y_respuestas_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf?view=1
- ACNUR c. (2010, noviembre 12). *Colombia: "Fronteras Solidarias" con población refugiada y desplazada*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/colombia-fronteras-solidariascon-poblacion-refugiada-y-desplazada/>
- ACNUR d. (2010, septiembre). *El trabajo de ACNUR en la provincia de Sucumbíos*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/El_trabajo_de_ACNUR_en_la_provincia_de_Sucumbios.pdf?view=1
- ACNUR (2011). *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>
- ACNUR (2012). *ACNUR EN EL ECUADOR – Información/ junio 2012*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_del_ACNUR_en_Ecuador_Junio_2012.pdf?view=1
- ACNUR b. (2012). *Los jóvenes tendrán una nueva cancha multiusos en Lago Agrio, Ecuador*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/los-jovenes-tendran-una-nueva-cancha-multiusos-en-lago-agrio-ecuador/>
- ACNUR (2013). *Campaña Inspiras Dignidad*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/ecuador/campana-inspiras-dignidad/>
- ACNUR b. (2013). *Informe Anual 2013 – Resumen Ejecutivo*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9723>
- ACNUR (2014). *El trabajo de ACNUR en frontera norte*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2014/ACNUR_Ecuador_2014_Frontera_ES_Abril_v2.pdf?view=1
- ACNUR b. (2014). *10 puntos claves sobre reasentamiento en Ecuador*. Recuperado de:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9786>

- ACNUR c. (2014). *Iniciativa integral de soluciones para la situación de los refugiados en Ecuador, 2014-2017*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/csi/>
- ACNUR d. (2014, enero 30). *Ecuador: ACNUR y SECAP promueven la capacitación profesional de los refugiados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/ecuador-acnur-y-secap-promueven-la-capacitacion-profesional-de-los-refugiados/>
- ACNUR e. (2014, abril 17). *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría Pública y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9544>
- ACNUR (2015). *Modelo de Graduación*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/ecuador/modelo-de-graduacion/>
- ACNUR a. (s.f.) *El ACNUR en Ecuador*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/ecuador/>
- ACNUR b. (s/f). *Programas de Fronteras Solidarias*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/fronteras-solidarias/>
- ACNUR c. (s/f). *El Plan de Acción de México (PAM) para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/>
- ACNUR d. (s/f). *Preguntas y respuestas sobre refugio en Ecuador*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Preguntas_y_respuestas_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf?view=1
- ACNUR e. (s/f). *Donantes y financiamiento*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/el-acnur/estructura-y-organizacion/donantes-y-financiamiento/>
- ACNUR f. (s/f). *Guía informativa sobre refugio en Ecuador*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Guia_informativa_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf
- ACNUR g. (s/f). *Plan de Acción de México: componente de Soluciones Duraderas*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/>
- ACNUR h. (s/f). *Ciudades Solidarias*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/ciudades-solidarias/>

- ACNUR i. (s/f). *Reasentamiento. Una oportunidad para recomenzar.* Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>
- Acuerdo de Paz (s/f). *Luego de más de 50 años de conflicto armado se firmó el acuerdo de paz con las Farc.* Recuperado de: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/>
- AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (s/f). *Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento Ecuador.* Recuperado de: <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/donde-trabaja/paises/ecuador.html>
- Al Salem, R. (2013, noviembre 06). *Microcréditos: Refugiados demuestran en Lago Agrio que “son de fiar”.* Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/microcreditos-refugiados-demuestran-en-lago-agrio-que-son-de-fiar/>
- Amnistía Internacional (2016). *Atajar la crisis global de los refugiados: de eludir a repartir la responsabilidad.* Recuperado de: <https://books.google.com.ec/books?id=PLHfDQAAQBAJ&lpg=PA40&dq=estados%20unidos%20donante%20de%20acnur&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Recuperado de: http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_2008.pdf
- Asamblea General ONU (1967, Diciembre 14). *Declaración sobre el Asilo Territorial.* Recuperado de: <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/asilo.htm>
- Asoc. España con ACNUR (s/f). *Historia de ACNUR.* Recuperado de: <https://eacnur.org/es/que-es-acnur/historia-de-acnur>
- Benavides, G. (2008). *Análisis Plan Distrital de Migración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.* Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/997/1/RAA-21-Benavides-An%C3%A1lisis%20plan%20distrital%20de%20migraci%C3%B3n.pdf>
- Coalición por las Migraciones y el Refugio (2009). *Contenidos Básicos sobre movilidad humana: aportes para una normativa en Ecuador.* Recuperado de: <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>
- Congreso Nacional (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Recuperado de: http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ley_organica_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica.pdf
- Constitución de 1998* (1998,). Recuperado de: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>

- Constitución de la Organización Internacional de los Refugiados* (1946, diciembre 15). Recuperado de: <http://www.dipublico.org/10651/constitucion-de-la-organizacion-internacional-de-refugiados-nueva-york-15-de-diciembre-de-1946/>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*(1951). Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- CONQUITO (2014, febrero 21). *ACNUR y HIAS recorrieron huertos municipales urbanos*. Recuperado de: http://www.noticiasquito.gob.ec/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=10834&umt=ACNUR%20y%20HIAS%20recorrieron%20huertos%20municipales%20urbanos
- CONQUITO (2015). *Expertos internacionales en agricultura orgánica recorrieron huertos de AGRUPAR*. Recuperado de: <http://www.conquito.org.ec/tag/agricultura-urbana/>
- Corte Constitucional (2012, enero 30). *Corte Constitucional firma convenio de capacitación en derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional de refugiados con el ACNUR*. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/563-corte-constitucional-firma-convenio-de-capacitaci%C3%B3n-en-derecho-constitucional-derechos-humanos-y-derecho-internacional-de-refugiados-con-el-acnur.html>
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984). Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>
- Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina* (noviembre 16, 2004). Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf
- Decreto No. 3293* (septiembre 30, 1987). *Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967*. Recuperado de: <http://www.refworld.org/pdfid/46d6c84d2.pdf>
- Decreto No. 3301* (mayo 12, 1992). *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiados*. Recuperado de: http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/reglamento_refugiados.pdf
- Decreto No. 1182* (mayo 30, 2012). *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las Normas contenidas en la convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604.pdf>

- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2001). *El Plan Colombia*. Recuperado de: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/co/pc/37951.htm>
- Dirección de Refugio (2012). *Estadísticas de la Dirección de Refugio*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/estadisticas-de-la-direccion-de-refugio/>
- Dirección de Refugio (2014). *Estadística de Personas Solicitantes de Refugio en el Ecuador en el año 2013*. Recuperado de: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/06/Estad%C3%ADstica-de-Personas-Solicitantes-de-Refugio-en-el-Ecuador-en-el-a%C3%B1o-2013.pdf>
- Durango, A. y Aguilar, S. (2010, noviembre 11). “*Ciudades Solidarias*” trabajan para integración de refugiados en las Américas. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/ciudades-solidarias-trabajan-para-integracion-de-refugiados-en-las-americas/>
- Espín J. (2010, mayo). *Hechos y Expectativas del Registro Ampliado*. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2929/1/BFLACSO-Fr-02-Espin.pdf>
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva -ERJAFE-* (2002). Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo19.pdf
- Franco L. y Santistevan de Noriega J. (2004). *La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina*. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/reflexiones-sobre-la-aplicacion-de-la-definicion-ampliada-de-refugiados-corcuera-cabezut.pdf>
- Grimaldo J. (2014). *Consideración de principios organizacionales para Administración Pública*. Recuperado de: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf
- Human Rights Watch (julio, 2013). *Respuesta al gobierno de Ecuador sobre derechos de refugiados*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2013/07/22/respuesta-al-gobierno-de-ecuador-sobre-derechos-de-refugiados>
- Ley de Migración* (2005). Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/LEY-DE-MIGRACION-CODIFICACION.pdf>
- Mejía D. (2010, febrero). Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.org:8080/bitstream/10469/2913/1/BFLACSO-Fr-04-Mejia.pdf>
- Ministerio de Coordinación de Seguridad (2012, julio 01). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf

Ministerio Coordinador de la Seguridad (2013, junio 17). *Planes y proyectos de Plan Ecuador son asumidos por SENPLADES*. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.ec/senplades-asume-competencias-de-la-secretaria-tecnica-del-plan-ecuador/>

Ministerio del Interior (2012). *ACNUR capacitó a policías sobre temas migratorios*. Recuperado de: http://www.ministeriointerior.gob.ec/acnur-capacito-a-policias-sobre-temas-migratorios/img_1564/

Ministerio del Trabajo (s/f). *Autorización y Registro Laboral para personas extranjeras*. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ec/autorizacion-laboral-de-personas-extranjeras/>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Junio, 2010). *Proyecto "Fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2010 – 2011"*. Recuperado de: http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Proyecto_Refugiados.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2015). *Proyecto: K001 MREMH Fortalecimiento de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/GPR-Fortalecimiento-de-la-Direcci%C3%B3n-General-de-Refugiados.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH. a. (s/f). *Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH. b. (s/f). *Información Refugio*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/informacion-refugio/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH. c. (s/f). *Visa 12: IV Solicitud de Asilo y Refugio*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/visa-12-iv-solicitud-de-asilo-y-refugio/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - MREMH (2012). *Estadísticas de la Dirección de Refugio*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/estadisticas-de-la-direccion-de-refugio/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - MREMH (2013). *Estadística de personas solicitantes de refugio en el Ecuador en el año 2013*. Recuperado de: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/06/Estad%C3%ADstica-de-Personas-Solicitantes-de-Refugio-en-el-Ecuador-en-el-a%C3%B1o-2013.pdf>

Moncayo M. Santacruz L. y Ortega C. (diciembre, 2010). *Desplazamiento forzado interno en Ecuador: El caso de la frontera norte*. Recuperado de:

http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1327510754.Informe_Final_Desplazamiento_Frontera_FLACSO.pdf

Montes S. (diciembre, 2004). *Refugiados Colombianos en Ecuador (II)*. Recuperado de: http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012). *Plan de Desarrollo 2012 – 2020*. Recuperado de: http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2012/s/plan_de_desarrollo_2012_2014.pdf

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -OCHA-(2009, marzo 24). *Inició en Registro Ampliado de colombianos en el Ecuador*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/ecuador/inici%C3%B3-el-registro-ampliado-de-colombianos-en-ecuador>

ONU (s/f). ACNUR. Recuperado de: http://www.un.org.ec/?page_id=801

Plan Ecuador (2007). Recuperado de: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007). Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. (1967). Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documents/BDL/2001/0003>

Registro Civil (s/f). *Registro Civil realizará brigadas de cedulaación para ciudadanos en provincias limítrofes*. Recuperado de: <https://www.registrocivil.gob.ec/?p=4109>

Registro Oficial No. 175. (2010, abril 20). *Derogatoria Art. 38 Ley de Extranjería*. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-y-Control-Social.-Suplemento-del-Registro-Oficial-Nro.-175..pdf>

Registro Oficial No. 727. (2012, Junio 19). *Decreto Presidencial N° 1182*. Recuperado de: <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>

Ruíz G. (2016, Julio 25). *El Acuerdo de Paz para los que están afuera*. Recuperado de: <http://gkillcity.com/articulos/el-mirador-politico/el-acuerdo-paz-los-que-estan-afuera>

Salazar D. (2014). *La protección jurídica de los refugiados en Ecuador: retrocesos normativos y su convalidación jurisprudencial*. Recuperado de: http://www.academia.edu/19873350/La_protecci%C3%B3n_jur%C3%A1dica_de_los_refugiados_en_Ecuador_retrocesos_normativos_y_su_convalidaci%C3%B3n_jurisprudencial

Secretaría Nacional de Comunicación (s/f). *La Revolución Ciudadana” de Rafael Correa podría constituir una tercera vía latinoamericana.* Recuperado de: <http://www.comunicacion.gob.ec/la-revolucion-ciudadana-de-rafael-correa-podria-constituir-una-tercera-via-latinoamericana/>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (s.f.). *Buen Vivir. Plan Nacional 2013 – 2017.* Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). *Reforma Democrática del Estado. rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial.* Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democr%C3%A1tica-del-Estado.pdf>

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *La política de Plan Ecuador continúa con la Senplades.* Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/la-politica-de-plan-ecuador-continua-con-la-senplades/>

Sistema Jesuíta a Refugiados - SJR (2012). *¿Cómo solicitar refugio en el Ecuador?* Recuperado de: <http://www.sjr.org.ec/spip.php?article87>

Quiloango S. (Enero, 2011). Políticas públicas migratorias en el Ecuador. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf>

Ubidia, D. (2014). *Impactos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 sobre el Derecho a Solicitar Refugio en el Ecuador.* Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4431/1/04-TC-Ubidia.pdf>

UNICEF (s/f). *Inmigración y Refugio en Ecuador.* Recuperado de: https://www.unicef.org/ecuador/4._inmigracion.pdf

Velásquez V. (2012). *Situación de las personas de otro origen nacional en Ecuador.* Recuperado de: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/121/1/IT-007-SITUACION%20DE%20LAS%20PERSONAS%20DE%20OTRO%20ORIGEN%20NACIONAL%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf>

Artículos de periódicos:

Cabezas R. (2014, julio 30). La línea de frontera con Colombia, bajo la mira de 13 cámaras. *Diario El Comercio.* Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/frontera-colombia-ecuador-camaras-contrabando.html>.

Centro de Noticias ONU (2007, diciembre 11). *ACNUR presenta presupuesto para el 2008.* Recuperado de: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=11128&criteria1=#.WlkeK_nhDIU

- Diario El Norte (2013, marzo 17). Refugiados colombianos dicen que no tienen oportunidades en Ecuador. *Diario El Norte*. Recuperado de: <http://www.elnorte.ec/imbabura/actualidad/33876-refugiados-colombianos-dicen-que-no-tienen-oportunidades-en-ecuador.html>
- Ecuador Inmediato (2010, abril 11). Registro ampliado concluye con resultados positivos. *Ecuador Inmediato*. Recuperado de: http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_ser_view&id=124600&umt=registro_ampliado_concluye_con_resultados_positivos
- El Comercio (2010, abril 01). El Registro Ampliado de Refugiados culminó ayer. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/registro-ampliado-refugiados-culmino-ayer-1.html>
- El Comercio b. (2010, enero 11). Correa puso un ultimátum a la gestión del Plan Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/correa-puso-ultimatum-gestion-del.html>.
- El Comercio (2012, enero 25). El refugiado cuenta con un espacio lúdico en Nueva Loja. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/refugiado-cuenta-espacio-ludico-nueva.html>.
- El Comercio b. (2012, septiembre 18). Las FARC se abastecen en 4 poblados ecuatorianos. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/farc-se-abastecen-poblados-ecuatorianos.html>
- El Mundo (2011, junio 20). Cada mes 1.500 colombianos llegan a Ecuador huyendo de la violencia. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/america/2011/06/20/colombia/1308591325.html>
- El Telégrafo (2014, junio 12). 60.500 refugiados viven en el Ecuador. *El Telégrafo*. Recuperado de: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/60-500-refugiados-viven-en-el-ecuador.html>
- El Tiempo (2010, marzo 09). Alta comisionada Acnur destaca Registro Ampliado para refugiados. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/227713/alta-comisionada-acnur-destaca-registro-ampliado-para-refugiados>
- El Universo (2010, marzo 28). Ecuador, destino de cubanos hasta para llevar mercadería. *El Universo*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/2010/03/28/1/1360/ecuador-destino-cubanos-hasta-llevar-mercaderia.html>
- El Universo b. (2010, enero 09). Correa piensa terminar con el "Plan Ecuador". *El Universo*. Recuperado de:

<http://www.eluniverso.com/2010/01/09/1/1355/correa-piensa-terminar-plan-ecuador.html>

El Universo c. (2010, diciembre 12). \$ 6,3 millones a Plan Ecuador para proyectos en la frontera. *El Universo*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/2010/12/12/1/1355/63-millones-plan-ecuador-proyectos-frontera.html>

El Universo (2014, junio 16). El carné de refugiado no permite acceso total a servicios en Ecuador. *El Universo*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/06/16/nota/3108941/carne-refugiado-no-permite-acceso-total-servicios-pais>

Expreso (2013, noviembre 13). Con fondos del Nobel de la Paz se ejecuta el programa Niños de Paz - Asiste a jóvenes que huyeron de la violencia en Colombia. *Expreso*. Recuperado de: http://expreso.ec/historico/la-ue-ejecuta-en-lago-agrio-un-plan-para-los-KCGR_5286727

Juárez, M. (2008, noviembre 21). La Acnur designa a la capital de Ecuador como "ciudad solidaria". *Ecuador Inmediato*. Recuperado de: http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--92126

La Hora (2008, marzo 22). Aumenta número de refugiados. *La Hora*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/697730/-1/Aumenta_n%C3%BAmero_de_refugiados_.html#.WCUU0_nhDIU

La Hora b. (2008, junio 25). Taller de fronteras solidarias en el valle. *La Hora*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/738695/-1/Taller_de_fronteras_solidarias_en_el_Valle.html#.WJNyOPnhDIU

La Hora (2009, septiembre 24). El Plan Ecuador con dificultades en Carchi. *La Hora*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/936294/-1/EI_Plan_Ecuador_con_dificultades_en_Carchi.html#.WC5mXPnhDIU

La Hora (2010, marzo 06). Eliminación de multas para 'ilegales' no tiene acogida. *La Hora*. Recuperado de: <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1004217/-1/home/goRegional/Loja#.WHT-GPnhDIU>

La Hora b. (2010, noviembre 04). *Casa de la movilidad vela por derechos ciudadanos*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101043293/-1/Casa_de_la_movilidad_vela_por_derechos_ciudadanos.html#.WJYNrvnhDIU

La Hora (2011, enero 28). Dos cuarteles más para vigilar la frontera norte. *Diario La Hora*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101085958/1/Dos_cuarteles_m%C3%A1s_para_vigilar_la_frontera_norte.html#.WJgRbfndIX

La Hora a. (2013, enero 19). Ecuador es refugio de haitianos. *Diario La Hora*. Recuperado

de:<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101453454/-1/home/goRegional/Loja#.WHRXtPnhDIU>

La Hora b. (2013, marzo 02). Refugiados en Ecuador preocupan al mundo. *Diario La Hora*. Recuperado de: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101472622/-1/Refugiados_en_Ecuador__preocupan_al_mundo_.html#.VAi4usWSzfl

La Hora c. (2013, febrero 02). 'Plan Ecuador' no es para todos. *Diario La Hora*. Recuperado de: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101459791/-1/%E2%80%98Plan_Ecuador%E2%80%99_no_es_para_todos.html#.WJgRZfnhDIV

Plan V. (2014, septiembre 20). *Una nueva visa es la esperanza para los refugiados*. Recuperado de: <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/una-nueva-visa-la-esperanza-refugiados>

UnitesStatesHolocaust Memorial Museum (s/f). *La crisis de los refugiados de posguerra y la creación del Estado de Israel*. Recuperado de: <https://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10007421>

Xinhua, C. (2013, Junio 20). 54370 refugiados en Ecuador son colombianos. *El Colombiano*. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/5/54370_refugiados_en_ecuador_son_colombianos/54370_refugiados_en_ecuador_son_colombianos.asp

Audiovisual

Enlace Ciudadano No. 154 (2010, enero 09). *Enlace Ciudadano No. 154 desde Vinces – Los Ríos*. Recuperado de: <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano154/>

La Televisión (2011, junio 21). *Cómo viven los refugiados colombianos en Ecuador*. Programa *La Televisión*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ll9BzLkohqU>

Nuestra Tele Noticias NTN24 (2011, marzo 25). *Especial: colombianos refugiados en Ecuador*. *Nuestra Tele Noticias, el canal de las Américas*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=fwxnUI2LJOM>

Entrevistas

Periódicos:

El Universo (2014, junio 20). Fredickson J. Representante de ACNUR en Ecuador 2014, Hay falta de coherencia en las normas sobre el refugio. *El Universo*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/06/20/nota/3124271/john-fredrikson-hay-falta-coherencia-normas-sobre-refugio>

Mejía, D. (2010, febrero). Moncada M. Directora de Secretaría Técnica del Plan Ecuador 2010, Plan Ecuador: una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia. *Fronteras – Boletín Flacso 03-10*. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2930/1/BFLACSO-Fr-03-Mejia.pdf>

Realizadas por la investigadora:

Naranjo, C. Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016). Acceso a la información de resultados de la Dirección de Refugio y del Ministerio.

Rodas, V. Técnico de Registro en la Dirección General de Refugiados (2016). Estadísticas de la Dirección de Refugio sobre procesos de documentación y aceptación de solicitudes de refugio.

A refugiados colombianos en Ecuador:

Elena*. Refugiada colombiana, (2016). Experiencia personal sobre huida del conflicto colombiano e ingreso Ecuador.

María*. Refugiada colombiana, (2016). Acceso a derechos fundamentales bajo la condición de refugiada.

Pablo*. Refugiado colombiano, (2016). Relato sobre su condición de vida al llegar a Ecuador.

* *Se han usado seudónimos para respetar la privacidad de los refugiados entrevistados.*