



ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Falla en la ejecución de la Política de Refugio en Ecuador, desde el año 2007.

Autor

Stephanie Sofia Vargas Lanas

Año  
2020



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

FALLA EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE REFUGIO EN ECUADOR,  
DESDE EL AÑO 2007.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de  
Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Profesor guía

PhD, José Luis Fuentes

Autor:

Stephanie Sofía Vargas Lanas

Año

2020

## DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo, Falla en la ejecución de la Política de Refugio en Ecuador, desde el año 2007, a través de reuniones periódicas con la estudiante, Stephanie Sofia Vargas Lanas, en el semestre 2020-10, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.



---

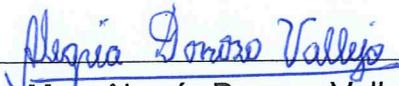
José Luis Fuentes

PhD en Ciencias Sociales con mención en Estudios  
Políticos

CI: 100252846-9

## DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, Falla en la ejecución de la Política de Refugio en Ecuador, desde el año 2007, de la estudiante Stephanie Sofia Vargas Lanas, en el semestre 2020-10, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”



Msc. Alegría Donoso Vallejo.

CI. 1704614294

## DECLARACIÓN AUTORÍA ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.



---

Stephanie Sofía Varga Lanas

C.I 1725882441

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a mis padres por ser el apoyo y soporte más grande en mi vida; y a José Luis Fuentes, por su tiempo y dedicación.

## **DEDICATORIA**

A mis padres, que gracias a sus esfuerzos inexplicables me dieron la oportunidad de seguir aprendiendo y creciendo, tanto en lo personal como en lo profesional.

## **Resumen**

La aplicación de las políticas públicas sucede cuando se presenta un problema dentro de la sociedad civil que necesita ser resuelto. Ecuador, desde el año 2000, fue víctima de una de las movilizaciones humanas masivas en América Latina, viéndose obligado a crear mesas de diálogo entre la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para crear una estructura institucionalista en materia de refugio. Sin embargo, a lo largo de su trayectoria, se evidenciaron fallas en la ejecución de la política de Refugio, debido a que fueron analizados mediante los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

## **Abstract**

The application of public policies happens when a problem arises within civil society that needs to be a result. In Ecuador, since 2000, he was the victim of one of the massive human mobilities in Latin America, being forced to create dialogue tables between civil society and non-governmental organizations to create an institutionalist structure in terms of refuge. However, throughout its trajectory, failures in the execution of the Refuge policy were evidenced, because they were analyzed by means of the Nodality, Authority, Treasury and Organization instruments.

## INDICE

1	Introducción.....	1
2	Estado del arte.....	3
3	Marco Teórico.....	8
3.1	Implementation Gap o Brecha en la implementación.....	8
4	Metodología.....	11
4.1	Instrumentos de Políticas Públicas.....	11
5	Análisis de Caso.....	13
5.1	La política de Refugio en Ecuador.....	13
5.1.1	Instrumento de Nodalidad.....	17
5.1.2	Instrumento de Autoridad.....	21
5.1.3	Instrumento Tesoro.....	23
5.1.4	Instrumento de Organización.....	25
6	Conclusiones.....	28
7	Referencias.....	31

## 1 Introducción

La Movilidad Humana se ha evidenciado desde el inicio de toda la vida humana y actualmente, es considerado un Derecho Humano, y gracias al reconocimiento de su sistema jurídico se es posible que los Estados lo regulen para ser otorgados y respetados. Dentro del grupo de Movilidad Humana, pueden constatar migrantes y refugiados. Sin embargo, en el siguiente ensayo académico se enfoca únicamente en personas solicitantes de protección internacional en Ecuador, es decir, refugiados.

Es importante mencionar que de acuerdo con lo establecido en la "Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967", artículo 1.A (2): define que una persona refugiada es la que, "Tiene un fundado temor 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" (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1954).

Ecuador ha sido un país que recepta migrantes desde los años 30 y brinda protección internacional desde los años 70. Sin embargo, desde los años 90 se incrementa la crisis social en Colombia producida por la implementación del Plan Colombia para combatir el narcotráfico, lo que causó un incremento a la salida de personas en busca de protección internacional. A partir del nuevo milenio, Ecuador se vio bajo presión del sistema internacional y debía cumplir con sus tratados y convenios ratificados, y velar por la protección y el bienestar de las personas que se encontraban en la frontera Norte de Ecuador, convirtiéndonos en uno de los países con más migrantes y refugiados de América Latina.

Debido a que, Rafael Correa, después de su posesión como presidente de la República en el año 2007, cambió el enfoque de la Constitución de la República del Ecuador hacia uno más social, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de proteger los Derechos Humanos, especialmente, de las personas que solicitan protección internacional. En este sentido, el gobierno ecuatoriano comenzó a otorgar las visas de refugiados mediante solicitudes y entrevistas que realizaban varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, existió un incremento de las solicitudes no aprobadas, debido a que las personas tenían una falta de información con respecto a este proceso, o falta de documentación. A pesar de que el gobierno ecuatoriano implementó políticas o programas que tenían como objetivo principal proteger los DDHH de las personas más vulnerables, éstas tienen una falla parcial al momento de su ejecución.

Para esto, en el siguiente ensayo académico, utilizaré el enfoque de Implementation Gap y como metodología los instrumentos de políticas públicas, especialmente, la tipología NATO, para evidenciar que sí existe una falla en la ejecución con respecto a esos instrumentos. Como son, las cifras de las solicitudes presentadas a diferencia de las cifras de las solicitudes aceptadas; el uso de decretos creados en 1992 crea discrepancias ya que fue creado dentro de un entorno político, social y económico completamente diferente al del año 2000; así también, la falta de recursos económicos y la evidente burocracia al momento de reducir para que una sola institución recepte las solicitudes, entre otras.

Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman en su estudio explican que la toma de una buena decisión hará que la política pública tenga éxito, "Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación" (Pressman & Wildavsky, 1998).

## 2 Estado del arte

Históricamente Ecuador ha sido considerado como receptor de migrantes y refugiados desde la segunda mitad del siglo XX. Especialmente, desde el año 2000 Ecuador trabaja en su política de refugio debido a la ola masiva de movilidad humana que se presenciaba en la frontera con Colombia por una crisis social causado por el narcotráfico. Actualmente, según estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2019), Ecuador es uno de los países en América Latina que recepta más refugiados. Sin embargo, de esa cifra de refugiados el 97,14% (59.280) son de origen colombiano (MREMH, 2019) ya que, como explica los autores en “No se puede ser refugiado toda la vida”, los refugiados colombianos tienen una necesidad de abandonar su país, debido a la violencia que viene del conflicto interno de Colombia, sin tener una ruptura por completo de su origen y es por eso por lo que “escogen Ecuador por su cercanía geográfica que hay con Colombia” (Ortega, Ospina, Molina, Santacruz, & Vallejo, 2012).

La mayoría de los autores se han preocupado debido a que existe un problema al momento de cumplir los tratados y compromisos internacionales que Ecuador ha ratificado, como son, “la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967; la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración de San José de 1994, Declaración de México de 2004 y la Declaración de Brasil de 2014” (ACNUR, 2001- 2014) para velar por la seguridad de individuos que estén en peligro por temas externos al mismo. Asimismo, afirman la existencia de barreras que impiden el cumplimiento de las múltiples “políticas en materia de Refugio en el Ecuador”.

Para Luis Varese, las autoridades ecuatorianas tienen la obligación de responder con respecto a la realización y ejecución de políticas públicas con relación a materia de refugio. Con la llegada de Rafael Correa al poder trajo consigo la idea

que garantizar el apoyo a personas desplazadas de su país de origen, sobre todo la protección para personas solicitantes de refugio mediante la creación de “Plan Ecuador” en el año 2007 como una política de defensa, desarrollo y protección; y como respuesta a los efectos de Plan Colombia. Sin embargo, Luis Varese considera que se debe consolidar el marco jurídico que se enfoca en temas de DDHH, especialmente en refugiados, debido a que existen dos perspectivas: garantizar la protección y velar por el bienestar de la población que se encuentra residiendo en Ecuador por consideración al Derecho Internacional Humanitario; y una solución efectiva y de largo plazo para las personas refugiadas. Para esta vertiente el autor considera una solución la reubicación de las personas que sigan entrando al Ecuador hacia países terceros, especialmente con la ola masiva de migración colombiana, como Argentina o Chile (Varese, 2011).

Por otro lado, Juan Carlos Murillo explica que existen mecanismos nacionales que ayudan al Estado a determinar si una persona tiene condición de refugiado y así cumplir con los lineamientos internacionales: identificación, tratamiento y búsqueda de soluciones a largo plazo (Murillo, 2011), sin embargo, establece que el Estado ecuatoriano sufre una falta de lineamientos adecuados para establecer una diferenciación entre migrante y refugiado (Murillo, 2011). Esta falla en la clasificación no causa que la movilidad humana se frene o disminuya, al contrario, esto puede causar problemas a nivel internacional en carácter de Derechos Humanos debido a la falta de responsabilidad del Estado. De igual manera, por el retraso de respuestas a las solicitudes de refugio debido a que los Estados que forman parte de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” tienen el deber de velar por los Derechos Humanos de las personas de solicitan protección internacional (Murillo, 2011).

Asimismo, el autor menciona que los órganos que tienen la responsabilidad de realizar el proceso de refugio deben contar con profesionales, así como recursos financieros para proveer dichos derechos. El autor cree que el problema principal

para poder garantizar la efectividad de un proceso para otorgar la condición de refugiado puede ser la falta de recursos financieros, una constante rotación del personal encargado en los órganos responsables o falta de conocimiento o preparación dentro de la materia del Derecho Internacional ya que la mayoría del procedimiento de las solicitudes son de carácter administrativo (Murillo, 2011).

Además, María Inés Villa explica que existe una falta de información por parte del Estado con respecto al proceso de solicitud de refugio. En su estudio realizó entrevistas, en la cual, las personas desplazadas afirmaban que muchas personas cercanas a ellos desconocen a cerca de la posibilidad de obtener una protección en otro país debido que, al llegar a Ecuador, el personal de las organizaciones internacionales, que están encargados del control migratorio, exigen el récord judicial, la tarjeta Andina, la cedula del país de origen y un permiso del tutor cuando se viaja con niño (Villa, 2008).

En la mayoría de los casos las personas salen de sus hogares en una situación de emergencia o abrupta llevando consigo lo mínimo de sus pertenencias, de igual manera se considera peligroso, desde la opinión de la protección de Derechos, que las personas vuelvan a un lugar donde corren peligro para procesar con los papeles solicitados en la frontera. Dado esto, se considera una falta de conocimiento con respecto a la vinculación que tienen los funcionarios con las obligaciones aceptadas por el Estado ecuatoriano ya que pone en riesgo a la población al momento de exigir de manera obligatoria estos documentos sin considerar el trasfondo del problema. A pesar de que existan organizaciones que proveen información de estos procesos, a veces, esa información no es suficiente o es limitada. Cuando existe falta de información, las personas desplazadas se vuelven vulnerables, debido a que buscan otras alternativas para comenzar con el proceso, y personas que buscan “clientes” se aprovechan de esta crisis humanitaria para brindar una asesoría que no es considerada legal (Villa, 2008).

De la misma manera, la autora identifica como problema principal, tras la negación de solicitudes a personas que requieren protección, la utilización de estrategias como el engaño o la presión utilizadas por la población, como por ejemplo en un estudio dentro de su libro muestra la existencia de personas que “venden sus servicios de refugio”, como certificados para trámites a otros refugiados causando un estado de desconfianza dentro del mismo grupo de personas solicitantes; o también suelen inventar “historias de persecución” o llegar al punto de aprenderse un discurso basado en todo tipo de normativa (Villa, 2008).

Por otro lado, la autora hace una crítica a las decisiones ineficaces del estado ecuatoriano, tomadas en el año 2003, tras una de las olas de movilidad humana más grandes de América Latina provenientes de Colombia. Se otorgaba un documento por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores que garantiza al refugiado el derecho al trabajo. Sin embargo, para la ejecución de este derecho se debía obtener un carné ocupacional por el valor de \$60, por medio del Ministerio del Trabajo. Martha Inés Villa hace una crítica argumentando que a la mayoría de las personas que solicitaron refugio les resulta imposible costear ese carné debido a su situación. Tras varias críticas, complicaciones y demandas provenientes de la población desplazada, en el año 2006, juntamente con el Estado y la sociedad civil se firmó un Acuerdo Ministerial con el objetivo de otorgar un permiso provisional sin costo para que los refugiados ejerzan su derecho al trabajo (Villa, 2008).

Asimismo, podemos ver otra decisión ineficaz del Estado que Paulina Larreategui y Freddy Rivera afirman y señalan que existen mecanismos que resultan “patéticos” frente a una ola de emergencia. Existen debilidades que han sido presentadas por las instituciones públicas por ejemplo durante la ola masiva de refugiados colombianos la Policía Judicial exigía pasaportes para crear expedientes de récords policiales. Los autores critican este proceso de “patético

e inútil” ya que la misma institución junto con la Dirección Nacional de Migración no solicitaba pasaporte para la obtención del reconocimiento de refugiado (Rivera & Larreategui, 2007).

Por otro lado, critican y analizan, gracias a entrevistas y censos, que existe una mínima o falta de información al momento de recibir las respuestas de las peticiones de refugio, especialmente los hechos cuando una solicitud es negada. Los autores especifican que “si bien la notificación incluye información relativa a la posibilidad de apelar a la decisión de primera instancia, el órgano ante el que debe presentarse y el plazo requerido no constan en el texto de la resolución de la Comisión” (Rivera & Larreategui, 2007, pág. 50).

Es así como los autores creen que, debido a estas trabas y falta de políticas claras, existe una ineficiencia con el marco jurídico nacional y causa un problema al momento de otorgar la condición de refugio a un individuo. “En ese plano, si bien existen prácticas que evidencia respeto a las convenciones internacionales en el área de Derechos Humanos, ellas deben estar institucionalizadas en el marco normativo correspondiente” (Rivera & Larreategui, 2007, pág. 55).

### 3 Marco Teórico

Para realizar un análisis enfocado en explicar las razones por la cual existe un quiebre entre la formulación y ejecución de la política pública en materia de refugio se utiliza la teoría de “Implementation Gap” o brecha en la implementación. Además, para un mejor entendimiento de los cambios en las políticas públicas se utilizará los instrumentos de Políticas Públicas como metodología, materia que será explicada posteriormente. Dicha teoría se enfoca en explicar las fallas que existen dentro de un proceso de creación y ejecución de una política pública.

#### 3.1 Implementation Gap o Brecha en la implementación

Según autores que se enfocan en los estudios de las políticas públicas destacan que la implementación ha sido descuidada de los mismos estudios durante un tiempo considerable debido a que se asumió como un proceso irrelevante, ya que las decisiones de las políticas eran tomadas por el sector administrativo y con resultados deseados o semejantes (Howlett & Ramesh, 2003).

Para empezar, los primeros estudios sobre “Implementation Gap” fueron realizados gracias al interés que se tenía al explicar las fallas de los procesos políticos al igual que las diferencias entre los resultados esperados del gobierno y el efecto real de las políticas que tenía Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman. Los autores Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, explican que la implementación es “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 61). Sin embargo, es importante recalcar que existe una gran diferencia entre la formulación e implementación de políticas públicas que requieren conocimientos y experiencia desde una perspectiva diferente (Ahmed, 2006) causando que al momento de querer fusionarlas estas no puedan complementarse y no traer los resultados esperados. Debido a esto, el autor

Viqar Ahmed explica que una implementación exitosa de la política pública requiere que exista una relación formalmente definida entre “el hacer la política y las agencias o instituciones que realizan la implementación” (Ahmed, 2006, pág. 23). Es así como se le conoce como “Implementation Gap” cuando existe una brecha entre la decisión tomada, y la implementación de esta, es decir, la separación entre la teoría y la práctica.

Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman en su estudio explican que la toma de una buena decisión hará que la política pública tenga éxito, “Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 32). Los autores crean unos factores que ellos consideran necesarios para el éxito de esta: que exista prestigio en el comité legislativo antes de crear una ley o política; los miembros del comité que crea la política deben tener experiencia; los desacuerdos que existan en el comité legislativo deben ser rechazados; y debe existir un apoyo tanto de los legisladores como del sector donde la política pública será aplicada (Rein & Rabinovitz, 2000).

Existen varias razones por las cuales el autor Viqar Ahmed cree que la brecha en la implementación es consolidada. Primero, explica que los grupos de interés no suelen aplicar presión al momento de formular la política pública, al contrario, suelen hacer un seguimiento al momento de implementarla. Pero más allá de dichas presiones, existen razones más objetivas que causan esta brecha al momento de ser implementadas como son: cambios constantes o rotaciones dentro del personal, como ministros; la escases de recursos económicos, humanos e institucionales; corrupción y ambición para que una política sea aplicada; un cambio constante en el ámbito internacional y nacional pueden ser responsables para la creación de dichas brechas dentro de la implementación (Ahmed, 2006).

Dentro de esta teoría existen dos enfoques: “Top-down” y “bottom-up”, sirven para entender mejor como se complementa el diseño y la brecha de implementación de la política pública (Fontaine, Fuentes , & Narváez, 2019). Para empezar, el especialista Paul Sabatier se centra en el enfoque Top-Down, el cual se dirige desde arriba hacia abajo, analiza la toma de decisiones, seguido de los objetivos correspondientes y el tiempo que tomó plasmarlos a la práctica (Sabatier, 1986). Este enfoque cree que la implementación se encuentra entre la formulación y los resultados brindados, y se podría decir que los problemas se crean por descoordinación y control de la política (Deubel, 2014).

Después de críticas que salen a la luz, nace Bottom-up, lo contrario del primer enfoque, este se concentra desde el nivel más bajo del proceso es decir, organizaciones de la sociedad civil tienen voz dentro de este proceso, como por ejemplo el Servicio Jesuitas a Refugiados, para implementar la política pública causando que organizaciones se fortalezcan para que tenga la característica de ser un componente esencial para la elaboración de estas. Este enfoque pretende tener bases concretas y partir de una organización de manera más consolidada y ascendente al momento de crear una política en vez de ser creada dentro de un ambiente abrupto y espontáneo (Deubel, 2014).

## 4 Metodología

### 4.1 Instrumentos de Políticas Públicas

El autor Evert Vedung explica que mediante el uso de instrumentos de política pública el gobierno crea un mecanismo de apoyo para sus ciudadanos y así poder ejercer su poder al momento de realizar algún cambio en la realidad social, política o económica. Los instrumentos de las Políticas Públicas son una herramienta técnica que ayuda a la planificación, elaboración y ejecución u orientación de una política pública para obtener los resultados esperados desde el inicio (Vedung, 2005).

Para empezar, desde un enfoque sociopolítico, los autores Lascoumes y Le Galès plantean que los instrumentos de las políticas públicas son considerados técnicas y tienen un sentido social que plantea una relación específica entre el Estado y la población para resolver problemas mediante el uso de instrumentos que el gobierno debe implementar (Lascoumes & Le Galès, 2007). Mientras que, para Michael Howlett, estos instrumentos son técnicas que poseen los gobiernos para implementar sus objetivos después de la formulación de las políticas y su implementación (Howlett, 1991).

Al contrario, Lascoumes y Patrick Le Gales explican que los instrumentos son entendidos como una institución el cual conlleva un concepto en relación con la sociedad y la política mediante la regulación (Lascoumes & Le Galès, 2007), es decir, definen el comportamiento de los actores. Es importante mencionar que se entiende como institución al “conjunto coordinado de reglas y procedimientos que gobierna y controla la interferencia de los actores o/y organizaciones (Lascoumes & Le Galès, 2007). Por consiguiente, esto causa que las instituciones tengan un marco firme aumentando el sentimiento de confianza en

la población. Desde los términos sociológicos, los comportamientos aceptados son obtenidos por medio de normativas el cual son conjuntos de valores, principios y creencias asimilados por los actores que implementan como una guía en la práctica.

Asimismo, los autores explican que los instrumentos pueden ayudar a decidir qué recursos se pueden usar para enfrentar el problema y por quién se los puede usar, al igual que una institución lo hace, estos dejan que “las formas de acción colectiva se establezcan y hacen que el comportamiento de los actores sea más predecible y probablemente más visible” (Lascoumes & Le Galès, 2007, pág. 4).

Por otra parte, Christopher Hood crea una tipología para analizar la acción del gobierno debido a la existencia de problemas con las políticas públicas, NATO: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Dicha tipología se caracteriza por no ser parte de los modelos tradicionales, al contrario, esto causó la creación de nuevas técnicas y herramientas cambiando el modo de gobernanza (Fuentes, 2018).

La nodalidad, son instrumentos que se destacan por la recolección de información el cual se utiliza como un canal, en donde generalmente son los gobiernos. La autoridad, son las reglas o leyes que se aplican por parte del gobierno para la regulación, permiso, o prohibición. El tesoro, son los instrumentos que se encargan la parte del financiamiento y de gasto público mediante alguna incitación. Y finalmente, la organización el cual se encarga de tener un personal profesional de acción directa dentro de cualquier habilidad que tengan (militares, burócratas) (Hood, 1983).

A continuación, Michael Howlett utiliza esta técnica y lo adapta para resolver los diferentes problemas que se presenten debido a la diversidad de instrumentos, "Mix de instrumentos". A estos instrumentos Howlett lo llamaba dimensión sustantiva debido a que existe una relación entre objetivos e instrumentos al momento de diseñar la política pública (Howlett, 2000).

Debido a lo completo que resulta esta tipología NATO, será mediante estos instrumentos que se hará el análisis de caso.

## 5 Análisis de Caso

Para empezar, se explicará el contexto histórico enfocado desde la ola masiva de movilidad humana desde Colombia que afrontó Ecuador en el año 2000, causando una respuesta inmediata por parte del gobierno ecuatoriano para la elaboración de las políticas de refugio que se comienzan a concretar desde el año 2008. Posteriormente, para comenzar con el análisis de las políticas de Refugio en el Ecuador se utilizará la tipología de instrumentos de políticas públicas propuesto por Hood y modificado por Howlett, el método NATO enfocado desde el año 2007 al 2018.

### 5.1 La política de Refugio en Ecuador

Analizaré la Política de Refugio en Ecuador desde el año 2007 al 2018, sin embargo, es importante destacar que Ecuador tiene una larga trayectoria de Movilidad Humana. Se registra este fenómeno desde 1970 y se han recibido "solicitudes de refugio de más de 70 nacionalidades" (Cortez, 2014), pero desde los años noventa se presencia la primera movilidad humana masiva en busca de protección internacional desde Colombia debido a la crisis social por el narcotráfico. Debido a que en los años 90 existió un crecimiento de los cultivos ilegales en Colombia, trajo consigo el incremento de acciones de los grupos ilegales, como la guerrilla, los paramilitares, y narcotraficantes que se encargaban de financiar el narcotráfico.

Posteriormente, se creó el “Plan Colombia”, financiado por Estados Unidos, para combatir el narcotráfico mediante el refuerzo de las Fuerzas Armadas del país. Las estrategias consistieron en la utilización de la fuerza para poder combatir a los grupos irregulares y narcotraficantes, sobre todo en la frontera sur de Colombia, pues era el lugar con mayor número de cultivos ilícitos lo que determinaba la existencia una mayor presencia de grupos al margen de la ley los cuales luchaban por el control de la zona de plantaciones de cultivos ilícitos (Cortez, 2014).

Como consecuencia, debido a que el conflicto colombiano es agravado, miles de personas son desplazadas de sus hogares por la violación de Derechos Humanos que existía, así como la violencia e inseguridad que ocurría dentro del país. A partir de ese acontecimiento, el gobierno ecuatoriano creó una estructura institucional para tratar este problema.

Es importante destacar que Ecuador ha ratificado múltiples instrumentos internacionales y se ha comprometido en otorgar derechos para proteger a las personas que requieran protección internacional, así como son: “Convenios de Ginebra de 1949; sus protocolos de 1977; Estatuto de Roma de 1998; Convención de la Haya de 1954; la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración de San José de 1994, Declaración de México de 2004 y la Declaración de Brasil de 2014”, entre otros (ACNUR, 2001- 2014).

En el año 2005 se abrió la primera agencia de Refugio en Cuenca, y junto al Comité Pro-Refugiados y el ACNUR, se encargaban de receptar las solicitudes y realizar las entrevistas para poder otorgar la condición de refugiado. Sin embargo, desde el año 2007 la estructura cambió haciendo que el Ministerio de Relaciones Exteriores sea la única entidad en realizar este proceso (Cortez, 2014, pág. 77).

Para el año 2008 se crearon mesas de diálogo, conformadas por el Estado y Sociedad Civil, con el objetivo de entender más de cerca la problemática que estaban atravesando las personas al tener poco acceso a sus derechos como personas refugiadas ya que no contaban con un documento de regulación, causando que las personas sean víctimas de una mala condición de vida en el país (Cortez, 2014). Gracias a dichas mesas de dialogo, en ese mismo año, se creó la “Política del Ecuador en Materia de Refugio” por un Grupo Promotor, integrado por varios ministerios: “Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Ministerio de Defensa; SENAMI y la Secretaría” y con el apoyo de ACNUR, para mejorar e implementar mecanismos que favorezcan a la población en condición de refugio (MRECI, 2008).

Es importante recalcar que, a partir del año 2000, debido a la crisis social en Colombia, se incrementó el número de solicitantes de refugio y a partir de ese acontecimiento se estableció una estructura que consolidó varios programas establecidos por el Estado Ecuatoriano en la “Política del Ecuador en Materia de Refugio”

- Programa 1: “Identificación de personas que ameritan estatus de refugiado y divulgación del procedimiento para ser reconocidos” (MRECI, 2008), el cual consistió en realizar una investigación por muestreo para tener una idea de la densidad del problema que ocurría en la frontera norte del país (MRECI, 2008).
  
- Programa 2: “Diseño de una política de garantía de los derechos y la legalización de los refugiados” (MRECI, 2008), el cual su objetivo es cumplir todos los procedimientos para que las personas sean reconocidas como refugiados, debido a esto, el gobernó implementó un “modelo mixto” para llevar a cabo este procedimiento mediante, como prioridad, el

registro ampliado, fortalecer el proceso de entrevistas individuales, y para grupos masivos en movilidad humana. (MRECI, 2008).

- Programa 3: “Promoción de los derechos de los refugiados” (MRECI, 2008), consistió en agilizar el procedimiento el cual otorga la condición de refugiado mediante el Registro Ampliado, asimismo, la cancillería implementó campañas de sensibilización, principalmente en los colegios de provincias fronterizas, desde una perspectiva plurinacional con el objetivo de disminuir la discriminación y la xenofobia mediante talleres de capacitaciones. (MRECI, 2008).
  
- Programa 4: “Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio” (MRECI, 2008), debido a que el Estado ecuatoriano no pudo garantizar una protección efectiva de los derechos humanos, en las personas que solicitan protección internacional, se creó el grupo promotor conformado por varias instituciones, con el objetivo de crear una coordinación entre el Estado y la sociedad civil (MRECI, 2008).
  
- Programa 5: “políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados” (MRECI, 2008), con el objetivo de implementar el “Programa de Fronteras Solidarias”, propuesta por el Plan de Acción México, por un anteproyecto creado por el Grupo Promotor (MRECI, 2008).
  
- Programa 6: “Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en el Ecuador” (MRECI, 2008). Debido a que se regían bajo el decreto 3301, creado en 1992, el Grupo promotor, junto con principales Ministerios, instancias de DDHH y sociedad civil, debían emitir una ley que resuelva esta problemática. Hasta su creación, crearon un “Manual sobre

Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena”, así como un glosario de conceptos y términos jurídicos básicos (MRECI, 2008).

A partir del año 2017, se establecen ciertas políticas para su implementación en el “Plan Nacional de Movilidad Humana”, pero solamente se analizará la segunda política que es enfocada en refugio.

- Política 2: “Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana” (MREMH, 2018): El Estado ecuatoriano debería promover servicios de educación, salud, acceso al trabajo y seguridad social a la población que se encuentra en movilidad humana (MREMH, 2018).

A continuación, se utilizará los instrumentos NATO, “Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización” para identificar que instrumento falla al momento de la ejecución y cuales han sido las consecuencias de la falla de estos documentos. La tipología NATO me ha permitido mirar desde una perspectiva más amplia, y entender que es un paraguas importante para poder analizar toda la problemática de Refugio en Ecuador debido a su clasificación.

#### 5.1.1 Instrumento de Nodalidad

Para empezar, las personas en condición de movilidad humana al principio se concentraron en la frontera norte de Ecuador, es decir, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana. Sin embargo, continuaban movilizándose hasta llegar a Quito o Guayaquil. Para el año 2008, como parte de un programa de política se realizó un estudio para calcular una aproximación del número de personas que solicitaban refugio en la frontera Ecuador- Colombia por parte del

“Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social” y ACNUR para definir y entender la magnitud del problema (ACNUR, 2001- 2014).

Tabla 1

Población colombiana en la frontera	84.494 personas
Personas que necesitan protección internacional.	58.838 personas (70%)
Personas “invisibles” que no han podido acceder a sus DDHH	35.029 personas (60%)

Adaptado de: (ACNUR, Manual de Registro Ampliado, 2009)

Se llegó a la conclusión de que 84.494 personas que estaban en proceso de movilidad humana debido a la crisis social que ha atravesado Colombia desde el año 1990. De esa cifra, 58.838 personas, es decir el 70%, solicitaban protección internacional debido a que se encontraban vulnerables a las violaciones de Derechos Humanos que ocurría en el país. Sin embargo, se destaca en esta investigación que, existe un fenómeno conocido como “invisibilidad” a los refugiados, el cual consiste en no poder acceder al sistema de asilo en Ecuador debido a una falta e información por parte del Estado. Esto sucedió con 35.029 personas, es decir, casi el 60% no pudo acceder al gozo de sus derechos de asilo (ACNUR, 2009)

Desde el año 2000 al 2018 el Ministerio de Relaciones Exteriores, y Movilidad Humana registró las solicitudes de refugio aplicadas y las que fueron reconocidas:

Tabla 2

Año	Solicitudes de Refugio	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.460	3.326
2004	7.858	2.496
2005	7.091	2.486
2006	7.784	1.997
2007	11.519	2.822
2008	11.993	4.181
2009	34.302	22.710
2010	29.046	7.347
2011	14.262	2.528
2012	12.142	1.831
2013	10.587	850
2014	5.272	339
2015	4.181	180
2016	8.817	271
2017	7.201	266
2018	8.281	4.747
TOTAL	202.054	68.708

Adaptado de: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019)

Gracias a estas cifras presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2019) se puede evidenciar que 202.054 personas presentaron solicitudes de refugio, pero solamente 68.708 fueron aceptadas y reconocidas. Es decir, se presencia una falla ya que solamente reconocieron al 34% de las personas solicitantes. Esto significa que, el Estado ecuatoriano no tiene un resultado tan positivo con respecto a la protección de DDHH debido a que negó el 66% de solicitudes en 18 años.

Para el año 2009, se dictó un procedimiento llamado “Registro ampliado”, con el apoyo de la “Dirección General de Refugiados” de la cancillería y el ACNUR, el cual se estableció en la frontera con Colombia debido al monto de personas a la espera de una protección internacional. Con exactitud 84.494 personas en la frontera, quienes sufrían movilidad irregular causando que exista una falta de servicios básicos por la falta de atención y eficacia por parte del Estado ecuatoriano en esas zonas (Cortez, 2014).

Este proyecto consistió en entrevistar y registrar mediante una brigada conformada por 50 funcionarios de la “Dirección General de Refugiados” y con el apoyo técnico de la ACNUR para que se encarguen de registrar u orientar a las personas que necesitan protección internacional simplificando los procesos que se manejaban para entonces (ACNUR, 2009). Como consecuencia, se facilitó el procedimiento para las entrevistas individuales y para grupos masivos en movilidad humana mediante la respuesta eficaz del Estados y la reducción de trámites para completar la solicitud.

Tras finalizar este proyecto, se registró 29.046 solicitudes de los cuales reconocieron a 27.353 personas, es decir, un 96% de aceptación durante marzo 2009- 2010 (ACNUR, 2009). Como consecuencia, podemos notar que el Estado invirtió, junto con la ACNUR, en este proyecto para apresurar el proceso de las solicitudes aplicadas, y así, cumplir y brindar los DDHH necesarios para las personas en condición de movilidad humana.

Sin embargo, este proyecto fue financiado y puesto en práctica solamente por un año, causando que para los siguientes años exista un bajo número de solicitudes aceptadas a comparación de las solicitudes que fueron receptadas, es decir, que desde el año 2010 que terminó el Registro ampliado, al 2018 se recibieron 162.152 solicitudes y fueron aprobadas 44.989 (MREMH, 2019).

A pesar de todos los programas que se realizó se evidenció una falla en la ejecución, ya que el número de solicitudes aceptadas debería ser mayor, y es solamente es el 27% del total de las solicitudes recibidas.

No está claro, en efecto, si es que ese porcentaje tan bajo de solicitudes aceptadas sucedió por una falla evidente o simplemente por que el Estado ecuatoriano no tiene los recursos, sean económicos o humanos, para combatir esta problemática.

#### 5.1.2 Instrumento de Autoridad

Ecuador ratificó varios instrumentos internacionales, de carácter universal como regional, para la protección de derechos humanos como mencioné anteriormente. Asimismo, en la Constitución del 2008 Ecuador acata todos derechos y principios reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados, sin limitar su aplicación y añadiendo principios y obligaciones más específicas dentro del sistema nacional. Es así como en el Artículo 41. La constitución reconoce “derecho a solicitar asilo y refugio”, en donde se explica que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas que requieran esta condición debido a amenazas externas al mismo (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De igual manera, en el Art. 66 habla sobre el principio de no devolución, el cual señala que: “Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares pelguren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a

determinado grupo social, o por sus opiniones políticas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Se evidencia que, existió una falla entre la formulación de la política pública y la ejecución de esta, ya que las personas al no tener su documentación son devueltas a su país de origen para solicitar sus documentos, sin embargo, el Estado ecuatoriano estaría violentando su propia constitución y las leyes ratificadas, ya que estaría poniendo en peligro la vida del refugiado.

En el año 2009, se publicó el registro oficial N.º 584, en el cual se dictó la realización del Registro Ampliado, mediante una carta de entendimiento entre el Gobierno del Ecuador y ACNUR, con una amplia explicación del procedimiento para ser aplicado. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo dictó que: “Las normas del Decreto deben ser derogadas por inconstitucionales y violatorias a estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados”. (Misión Scalabriniana Ecuador, y otros, 2012). Por este motivo, la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado, decidió no aplicar estas reformas.

En el año 2011, se evidenció una falla en la aplicación de la política ya que como dictó el decreto constitucional en el Art 133. “Leyes orgánicas serán las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Sin embargo, las autoridades se seguían rigiendo bajo el Decreto 3301, el cual se estableció en 1992, enfocándose en intereses diferentes que daban con aquella época más no con la crisis de movilidad humana presente desde el año 2000 (Decreto N° 3301, 1992), es decir, se evidenció un quiebre en la ejecución debido a que no se usó el decreto adecuado para el contexto histórico en el que se desenvolvía el país, causando que se deba cambiar en medio de la crisis presentada.

Debido a estas polémicas existentes, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió el Acuerdo Ministerial 000003 causando que entre en vigor el Decreto Ejecutivo 1182. El subsecretario de “Asuntos migratorios, Consulares y Refugio” explicó que: “Este Decreto tenía el objetivo de recopilar las disposiciones dispersas de la legislación nacional en materia de refugio, la cual se encontraba establecida en el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, el Decreto Ejecutivo 1635 de 2009 y el Acuerdo Ministerial 000003 de la Cancillería de 2011; y, actualizar una normativa de hace más de 20 años de vigencia. El Decreto Ejecutivo 1182 amplía vigencia de la visa de refugio; reduce el tiempo para la resolución; acceso a programas gubernamentales de inclusión económica y social; facilidades para obtener la naturalización; elimina requisitos para trabajar, etc., así como evita el abuso del Refugio como una forma expedita y gratuita de regularización migratoria (Decreto N° 1182, 2012).” (Sandoval, 2013).

Sin embargo, se evidenció una falla en el decreto ya que se eliminó la definición de refugiado, la cual fue establecida en la “Declaración de Cartagena de 1984”, dando como resultado una falla en la ley por eliminar una definición importante que se convirtió en una amplia y de libre interpretación (ACNUR, 2001- 2014). Asimismo, dificulta identificar si una persona es merecedora del estatus de refugio o no. Además, se redujo a 15 días como tiempo límite para solicitar refugio una vez llegado al país; así como también se redujeron los días para poner un recurso administrativo cuando la solicitud de refugiado ha sido rechazada de 3 a 5 días.

El Estado se ha hecho cada vez más presente, con más responsabilidades y competencia con respecto a la política de Refugio, sin embargo, se ha complicado al momento de ejecutar todos sus programas.

### 5.1.3 Instrumento Tesoro

El Registro Ampliado, el proyecto que el Estado más ha invertido para tratar esta problemática, tuvo lugar en las provincias del Norte del Ecuador Sucumbíos,

Orellana, Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Se caracterizaba por cumplir actividades previamente definidas gracias al Alcance Técnico Financiero, mediante los fondos provenientes del Gobierno y de la ACNUR.

Para el proyecto de Registro Ampliado, el presupuesto establecido para su ejecución fue de USD 1.732.200. Para esto, el gobierno ecuatoriano, representado por el “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración”, aportó inicialmente con USD 200.000, (Registro Oficial N° 584, 2009) seguido del ACNUR que aportó USD 946.466. Posteriormente, las partes comienzan a tener un fondo para el año 2009 de USD 585.734 mediante el Alcance Técnico Financiero que a futuro se puede incrementar el aporte de ambas partes por medio de una autorización (Registro Oficial N° 584, 2009). El ACNUR (se le otorgó el 7% para costos operacionales y administrativos) como mediador, se encargó de administrar el financiamiento del proyecto. Sin embargo, el programa de Registro Ampliado fue ejecutado por un año (2009-2010) debido a los elevados costos que tenía que pagar el gobierno ecuatoriano para la ejecución de los siguientes años, pero lamentablemente no podía costearlos por falta de recursos financieros.

Al inicio de este proceso, el financiamiento para la Política de Refugio era otorgado por el Estado ecuatoriano, y ACNUR. Sin embargo, desde el año 2012 y gracias a la aprobación del Decreto 1182, los fondos fiscales del gobierno aumentaron, haciendo que los fondos otorgados por el ACNUR disminuyan. La falta de recursos económicos por parte de Ecuador causa una falla en el instrumento de Tesoro. A partir del Decreto 1182, el país destina 60 millones para las personas refugiadas, y solamente, el 25% proviene de ayuda de la comunidad Internacional (Misión Scalabriniana Ecuador, y otros, 2012). Sin embargo, el financiamiento por parte del Estado no será permanente ya que establece en “La política en Materia de Refugio” que el Estado ecuatoriano no tiene la capacidad financiera para presentar una duración duradera a la situación de las personas en condición de refugio.

#### 5.1.4 Instrumento de Organización

A pesar de que una política es bien formulada, al momento de ejecutarla es donde se evidencia el quiebre debido a diferentes aspectos que no toman en cuenta, en este caso, una falla en la organización.

Desde el año 2006, las solicitudes de refugio eran procesadas por la “Oficina de Refugio”, el comité “Pro-Refugiados” y “ACNUR”, es decir, existía diversidad de actores que receptaban las solicitudes y se encargaban del proceso de entrevistas para decidir si una persona merece el estatus de refugiado o no. Sin embargo, desde el año 2007 esta dinámica cambió hacia un enfoque más jerárquico y el Ministerio de Relaciones Exteriores fue la única institución que se encargó de recibir estos trámites y realizar el proceso debido.

Durante este tiempo, se evidencia burocracia en el gobierno debido a que reducen a que una sola institución del gobierno tenga el poder de decidir quién recibe una condición de refugiado, y quién no. Asimismo, se considera una falla dentro de la organización ya que al momento de reducir las instituciones que se encargaban de ese rol, hizo que el tiempo del proceso para tener los resultados de las solicitudes sea más extenso y con menos resultados positivos.

A partir del año 2008, se cree que las instituciones deben ser reforzadas y se deben fortalecer para que los derechos de las personas en condición de refugiado sean otorgados. Desde ese año la Dirección General de Refugiados se convierte en el eje principal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se creó el “Grupo Promotor” integrado por “Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, coordinador por la Dirección General de Refugiados y bajo la tutela del Acuerdo Ministerial” (MRECI, 2008) que poseen el poder para decidir las coordinaciones con los gobiernos seccionales, es decir, la frontera del país con las demás provincias. Además, define la coordinación entre Estado, Sociedad Civil y ACNUR para establecer políticas de protección y actividades de inclusión.

Con respecto al Registro ampliado, lo realizaron durante un año, debido a la falta de recursos económicos que mencionamos anteriormente, pero también existió una falla en la organización logística ya que no contaban que la crisis de movilidad humana incrementa con intensidad y se dirijan a otras provincias. Asimismo, la falta de personal fue debido a que la crisis de movilidad humana se encontraba en un ambiente geográfico, económico e institucional bastante complicado, causando que exista complicaciones para llegar a los lugares donde se encontraban las personas que necesitaban protección (Molina, 2010).

Para el año 2017, se evidencia una falla dentro de la organización de recibir y aprobar solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos debido a una congestión en las citas y entrevistas (El Comercio, 2018). Son aproximadamente 9000 solicitudes, de las cuales solamente han sido admitidas 1250 para el primer semestre del año, dado esto, el “subsecretario de Protección Internacional y Atención a Migrantes”, Alfonso Morales, explicó que no existen restricciones para las personas venezolanas para aplicar a la condición de refugiado, sino que “no existen las condiciones” dentro de Ecuador y es por eso que las solicitudes están congestionadas y siendo revisadas una por una (El Comercio, 2018).

Posteriormente, el Estado ecuatoriano plantea “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda Una Vida” el cual tiene una política que posee contrariedades:

“Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana” (MREMH, 2018). El Estado ecuatoriano debería promover servicios de educación, salud, acceso al trabajo y seguridad social a las personas en condición de Movilidad Humana. Sin embargo, se encuentran fallas para el cumplimiento de estos derechos básicos. Por ejemplo, con respecto a la educación, las personas refugiadas no pueden acceder a este derecho, especialmente de bachiller y universitario, debido a que no se les valida ni se les reconoce sus. Esto se puede traducir a que el Estado tiene una falla en la organización del Ministerio para poder procesar esta problemática ya que la personas que están solicitando una condición de refugiados no podrían regresar a su país, o a una embajada, a solicitar la documentación solicitada por seguridad de la persona.

## 6 Conclusiones

Tras analizar la Política de Refugio en el Ecuador mediante el enfoque teórico de Implementation Gap, y la metodología de NATO, se puede evidenciar que cuando los Estados implementan las políticas públicas no tienen los resultados esperados debido a una brecha en la ejecución, como la falta de información por parte del Estado al momento de solicitar la condición de Refugiado, la desorganización de las instituciones al solicitar documentos, la falta de definiciones en los Decretos o falta de políticas claras causando una confusión en el marco jurídico nacional.

Debido a todos los instrumentos internacionales, regionales y nacionales que Ecuador ha firmado, ratificado y creado, el gobierno tiene la obligación de elaborar y ejecutar políticas públicas que garanticen la protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, existe una falla parcial en la ejecución de la política de refugio.

Para empezar, desde el primer muestreo realizado en el año 2007 en la frontera Norte se puede evidenciar que los derechos humanos no han sido respetados por parte del gobierno ecuatoriano ya que se evidenció un fenómeno llamado “invisibilidad” a los refugiados, el cual consiste en no poder acceder al sistema de asilo en Ecuador por falta de información de sus derechos. Esto sucedió con 35.029 personas, es decir, casi el 60% no pudo acceder al gozo de sus derechos de asilo. (ACNUR, 2008).

Asimismo, gracias a las cifras presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se presentaron 202.054 solicitudes desde el año 2000 al 2018, sin embargo, solo el 34% fueron aprobadas, es decir, 68.708 solicitudes. Eso significa que, el Estado ecuatoriano no tuvo un resultado positivo durante todos estos años con respecto a la protección de Derechos Humanos. Sin embargo, el Estado ecuatoriano ha hecho grandes esfuerzos en términos económicos como para ajustar la licitación sobre refugiados. Desgraciadamente, la crisis

económica que está viviendo actualmente Ecuador, provocada por el anterior gobierno de Rafael Correa, impide que se asigne mayores partidas presupuestarias al tema de Migración y Refugio en el Ecuador, causando un problema social, por la inseguridad, por brecha de desempleo y subempleo, y por la falta de una vida digna en el país.

En el año 2009, realizaron el proyecto “Registro ampliado” el cual consistió en un método para registrar u orientar a las personas que se encontraban vulnerables en la frontera Norte y así agilizar el proceso de solicitudes obteniendo respuestas más rápidas. Sin embargo, este proyecto solo fue financiado por un año debido a problemas de logística (organización) y falta de recursos financieros (tesoro), causando que para los años siguientes haya un incremento en la recepción de solicitudes y un bajo número de solicitudes aceptadas.

Por otro lado, con respecto a la autoridad, existe una falla parcial en la ejecución debido a que, hasta el año 2010, se regían bajo el Decreto 3301, que fue creado en 1992, bajo diferentes intereses presentados en aquella época y tuvieron que cambiar de Decreto durante la crisis presentada. Sin embargo, este nuevo decreto 1182, tiene una nueva falla. La eliminación del significado de Refugiado, la cual fue establecida en la “Declaración de Cartagena en 1984”, y tiene como resultado una libre interpretación de la ley y se dificulta identificar a las personas merecedoras de este estatus.

Finalmente, la falla en la organización también es evidente ya que en el año 2007 toman una postura burocrática al disminuir las instituciones que van a regular los procesos de solicitud de refugio. Solamente la Cancillería se encargó de otorgar los estatus, haciendo que, exista un retraso en los procesos. Por ejemplo, en el año 2017 existe un retroceso ya que se emiten 9000 solicitudes de refugiados venezolanos, de las cuales solamente han sido aprobadas 1250 para el primer semestre del año.

Por otra parte, al momento de exigir documentos para entrar al país, o títulos para convalidar una profesión, la política tiene una contrariedad ya que, al deportarlo, estaría violando la constitución y los Derechos Humanos al dejar que la persona corra peligro al regresar a su país de origen o embajada.

A pesar de los Convenios firmados y los tratados ratificados, la creación de leyes y decretos nacionales, los programas y políticas implantados, las cifras de las solicitudes para Refugio entregadas son más altas que las cifras de solicitudes aprobadas. Esto se debe a que la mayoría de los programas o políticas creadas han tenido fallas en los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y/o Organización, causando que no se obtengan los resultados esperados.

Cabe recalcar que Ecuador es observador de los Derechos Humanos y si es que nos atenemos estrictamente al espíritu de la Declaración de los Derechos Humanos, Ecuador en ciertas circunstancias no cumple con los Derechos Humanos que ha ratificado proteger y velar, pero es importante recalcar que eso no significa que el Estado ecuatoriano viole los DDHH, si no que existen situaciones complicadas que influyen, como la crisis económica que atraviesa el país hasta la actualidad.

## 7 Referencias

- ACNUR. (2001- 2014). *UNHCR- ACNUR* . Obtenido de <https://www.acnur.org/cartagena30/documentos-3/>
- ACNUR. (2008). *ACNUR Ecuador*. Obtenido de <https://www.acnur.org/ecuador.html>
- ACNUR. (2009). *Manual de Registro Ampliado*. Quito.
- Acuerdo Ministerial (2009) 000003, Decreto 1635, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Ahmed, V. (2006). Public policy: The implementation Gap. En *The Lahore Journal of Econommics, vol 2, No. 2*.
- Borja, R. (1992). *Decreto N° 3301*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Corporación de Estudios.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (1954). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Suiza. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Correa, R. (2012). *Decreto N° 1182*. Quito.
- Cortez, L. (2014). El refugio y su instrumentalización en la política de Movilidad Humana en el Ecuador . Quito: FLACSO.
- Deubel, R. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* . Bogotá: Ediciones Aurora.
- El Comercio. (29 de Octubre de 2018). *El Comercio*. Obtenido de 9000 han presentado refugio en Ecuador: <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-solicitudes-refugio-ecuador-crisis.html>
- Fontaine, G., Fuentes , J. L., & Narváez, I. (2019). Policy mixes againts oil dependence: Resource nationalism layering and contradictions in Ecuador's energy transition. *Energy Research & Social Science* , 56-58.
- Fuentes, J. L. (2018). *El cambio de políticas petroleras y el proceso de renegociación de contratos en Ecuador y Venezuela (2000-2010)*. Quito: FLACSO.

- Hood, C. (1983). *The tools of Government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approches to Theories of Instrument Choice. En M. Moran, M. Rein , & R. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 1-21). Policy Studies Journal.
- Howlett, M. (2000). *Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance* (Vol. 43). Canadian Public Administration.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studing Public Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press .
- Jaramillo, L. A. Sánchez, M. Colorado, P. Díaz, & A. Osorio , *Poniendo Tierra de por Medio* (págs. 70-88). Medellín: Corporación Región.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21.
- Meny , I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel .
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Registro Oficial N° 584*. Quito: Editor Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012) Decreto Oficial N. °1182. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Obtenido de Sobre Refugio, datos actualizados: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>
- Misión Scalabriniana Ecuador, Servicio Jeesita a refugiados y migrantes Ecuador, Fundación Esperanza, UASB, Fundación Nuestros Jovenes, & Save The Children. (2012). *Informe de Movilidad Humana 2011*. Quito.
- Molina, J. (2010). El registro ampliado: implicaciones solidarias y portunidades del refugio en Ecuador. *Boletín sw Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, 1-4.

- MRECI. (2008). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito: Mantis Impresiones.
- MRECI. (2008). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito.
- MREMH. (2018). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Quito.
- MREMH. (2019). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Base de datos Dirección de Protección Internacional Progres V2*. Quito.
- Murillo, J. C. (2011). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. En OACDH , & ACNUR, *La protección internacional de refugiados en las Américas* (págs. 57-74). Quito: Mantin Comunicación.
- Ortega, C., Ospina, O., Molina, C., Santacruz, L., & Vallejo, A. (2012). *No se puede ser refugiado toda la vida... Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil*. Quito : FLACSO sede Ecuador.
- Powell, W., & Di Maggio, P. (1991). *The New Institutionnalism n Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington de frustran en Oakland*. México: Fondo de cultura Económica.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (2000). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar, *La Implementación de las políticas* (págs. 147-184). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de Políticas Públicas. *Díkaion*, 21(016), 135-156.
- Rivera, F., & Larreategui, P. (2007). Políticas Públicas sobre refugio en Ecuador. En F. Rivera, H. Ortega, P. Larreátegui, & P. Riaño-Alcalá, *Migración Forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá* (págs. 37-58). Medellín: Corporación Región.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6, 21-48.

- Sandoval, J. (2013). El Refugio en el Ecuador, presentación a Medios de Comunicación por el día del Refugiado. *MRECI*.
- Varese, L. (2011). La protección internacional de refugiados en las Américas. En ACNUR, & OACDH, *La protección internacional de refugiados en las Américas* (págs. 12-14). Quito: Mantis Comunicación.
- Vedung, E. (2005). *Policy instruments: Typologies and theories* . Reino Unido: Transaction Publisher.
- Villa, M. I. (2008). Lo que va del desplazamiento al refugio. Una mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá. En A. M.

