



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES LA
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Especialización en Migraciones, Políticas Públicas y Globalización

TÍTULO DE LA TESIS:

**Análisis de la relación entre el Estado ecuatoriano y
las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales que trabajan
sobre el tema de refugio en el país a partir de la Nueva Carta Magna
(2008-2017).**

Autor: Gina María Durán Lemarie

Directora: Sara Caria

Quito, abril de 2017



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.074- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diecisiete días del mes de junio del año dos mil diecisiete, **GINA MARÍA DURÁN LEMARIE**, portadora de la cedula: 0103940706, EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN MIGRACIONES, GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS 2015-2016, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO ECUATORIANO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES QUE TRABAJAN SOBRE EL TEMA DE REFUGIO EN EL PAIS A PARTIR DE LA NUEVA CARTA MAGNA (2008-2017)", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de ESPECIALISTA EN MIGRACIONES, GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS 2015-2016.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 9.27
Tesis: 9.00

Nota Final Promedio: 9.13

En consecuencia, **GINA MARÍA DURÁN LEMARIE**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firma:


Abg. Lenin Javier Melo Naranjo
Director de Secretaría General



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

De conformidad con la facultad
prevista en el artículo 11 del
CEREBRO que la presente es una
copia del original.



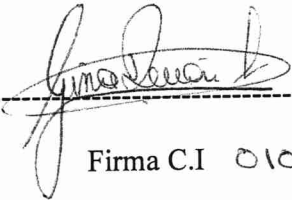
Fojas 1/1

Fecha: 20/6/2017

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Gina Durán Lemarie, con CI 0103940706 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.




Firma C.I 010394070-6

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, Gina Durán Lemarie cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, julio 2017



FIRMA DEL CURSANTE

GINA MARÍA DURÁN LEMARIE

NOMBRE DEL CURSANTE (en mayúsculas)

CI. ...010394070-6

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo I.....	8
Marco Teórico.....	8
Sobre la relación Estado-ONG internacionales	8
Sobre la construcción de políticas públicas	11
Sobre los derechos de las personas en Movilidad Humana	14
Metodología.....	15
Capítulo II.....	18
Conceptualización histórica del derecho al Refugio y caracterización de las políticas públicas migratorias en el Ecuador a partir del año 2008.....	18
Historia y evolución de la conceptualización de Refugio	18
La adopción del derecho al Refugio en el Ecuador	20
El proceso de otorgamiento de la condición de refugio en el Ecuador	22
Presentación de la solicitud de refugio	23
Procedimiento de Elegibilidad	23
Resolución de la Comisión	24
Observaciones al proceso de solicitud de la condición de refugiado	24
El ACNUR y su trabajo mancomunado con el Estado ecuatoriano	26
Caracterización de las políticas públicas migratorias en el Ecuador a partir del año 2008.	28
Constitución de la República del Ecuador del 2008 y su conceptualización de la Ciudadanía Universal.....	28
Ley Orgánica de Movilidad Humana	31

Sistema Unificado de Organizaciones Sociales	34
Deportaciones.....	37
Deportación de 121 ciudadanos cubanos en julio de 2016.....	40
Capítulo III.....	42
Relación Estado-ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio en el país	42
Organización Hebrea para ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS)	45
Relación Estado ecuatoriano-HIAS según caracterización de políticas públicas migratorias implementadas desde el año 2008.....	47
Asylum Access	48
Relación Estado ecuatoriano-Asylum Access según caracterización de políticas públicas migratorias implementadas desde el año 2008.....	59
Visión institucional sobre la relación: Estado ecuatoriano-ONG internacionales	51
Visión de ACNUR sobre la relación: Estado ecuatoriano-ONG internacionales	52
Conclusiones	54
Bibliografía.....	58

Análisis de la relación entre el Estado ecuatoriano y las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales que trabajan sobre el tema de refugio en el país a partir de la Nueva Carta Magna (2008-2017).

Introducción

En el año 2001 el Ecuador adopta la dolarización como sistema monetario nacional, esta condición económica enmarcó al país y a su capital, Quito como un lugar atractivo para la búsqueda de nuevas oportunidades, especialmente para personas de países vecinos a los que el dólar les resultaba atractivo por su poder adquisitivo, frente a las monedas de la región.

El conflicto armado que mantuvo Colombia hasta el año 2016, con la organización subversiva, las FARC, fue otro factor importante que indujo a que las personas desplazadas por este conflicto, ingresen masivamente al país colindante, el Ecuador, en búsqueda de refugio.

Desde el año 2001 se encuentran en el Ecuador 56.398 personas refugiadas, el 98% de ellas son de nacionalidad colombiana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016)

Esta situación coyuntural es la que ha provocado que varias organizaciones no gubernamentales (ONG)¹ internacionales que trabajan el tema de refugio, decidan establecerse en el país, con el objetivo de brindar servicios de distinta índole a las personas refugiadas.

En el año 2008 bajo la presidencia del economista Rafael Correa Delgado, se presenta la Nueva Carta Magna, en la que se estipulan conceptos nuevos y progresistas, como el de

¹ Una organización no gubernamental (ONG) es cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Más información en: <http://www.cinu.mx/ongs/index>

“la 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, especialmente Norte-Sur” (Art. 416 de la Constitución Ecuatoriana).

Esta concepción de la Movilidad Humana concibe la apertura de las fronteras internacionales, con la intención de precautelar los derechos humanos y civiles de todas las personas en situación de movilidad. En otras palabras, todas las personas tienen los mismos derechos en el territorio, sin importar el lugar de nacimiento.

Este pensamiento e ideal fue compartido y felicitado por varias ONG internacionales que trabajan sobre el tema de refugio, el Ecuador se presentó ante el mundo como un Estado visionario, progresista y universalista.

A la par, se abrieron debates internacionales sobre la concepción de la igualdad de derechos en territorio ajeno, sus participantes (Consejo Europeo², UNESCO³) ponían énfasis en lo utópico que resultaría su aplicabilidad (Argibay, 2009)

En el Ecuador la ilusión del cambio de paradigmas con respecto a la movilidad humana duró poco, ya que desde el mismo año en que entró en vigencia la Constitución de la República, ésta se presentó huérfana de políticas públicas que acompañen la intencionalidad. “En el país, hasta la actualidad se mantiene una Ley de Extranjería del año 1971, la cual fue concebida bajo un contexto de dictaduras en Latinoamérica” (Memorando interno de la Asamblea Nacional, 2015).

La Ley de Movilidad Humana (LOMHU), planteada desde el año 2008, recién en el mes de febrero del año 2017 fue cristalizada, todavía no cuenta con un reglamento y tiene un plazo de hasta seis meses para empezar a aplicarse (agosto 2017), por lo que la legislación anterior sobre el refugio es la que se está utilizando hasta el momento.

² El Consejo Europeo es una de las siete altas Instituciones de la Unión Europea, integrada por los veintiocho jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, el Presidente de la Comisión Europea, y el presidente del Consejo Europeo, que es quien preside las reuniones. Más información en: www.consilium.europa.eu/es/

³ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se fundó el 16 de noviembre de 1945 con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones. Más información en: es.unesco.org/

La LOMHU fue trabajada por los asambleístas de las circunscripciones del exterior, más una asambleísta nacional. Este cuerpo de ley contiene los articulados sobre el tratamiento que reciben las personas en movilidad humana en el país y en el exterior.

Según Giovanna Tipán Barrera, actual Directora de la Unidad de Movilidad Humana del Gobierno Provincial de Pichincha, quién anteriormente se desempeñó como Subsecretaria de Promoción de Derechos del Migrante en la SENAMI, menciona en una entrevista realizada el 17 de mayo de 2016, que desde el año 2008, la SENAMI llevó a cabo varias reuniones con organizaciones, asociaciones y agrupaciones de migrantes.

El propósito fue condensar su visión y sus necesidades de protección y derechos, en la propuesta de Ley de Movilidad Humana que finalmente se presentó en el año 2010 y que no pasó a debate en la Asamblea Nacional.

Para Giovanna Tipan, la versión de la Ley de Movilidad Humana aprobada, borra la visión y los planteamientos de la sociedad civil que fueron recogidos por la SENAMI, y plantea la gestión de la movilidad humana desde una visión securitista.

“Esta nueva versión de la ley fue construida en los escritorios y sin escuchar a todos los actores” (Tipan, 2016). Por tal motivo, las organizaciones sociales y las ONG internacionales que trabajan con población en situación de vulnerabilidad (migrantes, refugiados, personas que han vivido trata o tráfico, entre otras condiciones del espectro de la Movilidad Humana), no ven con agrado este marco legislativo aprobado por el Estado ecuatoriano.

En este sentido, la concepción de la Ciudadanía Universal que se planteaba en el año 2008, llegaba sin cimientos que la sostengan, solamente apoyada por la propuesta política del primer mandatario y de la Secretaría Nacional del Migrante⁴, que era la institución encargada de socializarla y materializarla.

Nueve años han pasado desde la vigencia de la Constitución de Montecristi y por lo que veremos más adelante, no se han reportado mayores niveles de conflictividad con las ONG internacionales que tratan el tema de refugio. Sin embargo, existen medidas y

⁴ Secretaría Nacional del Migrante, institución rectora de la Política Pública Migratoria, creada en el año 2007 y absorbida mediante decreto presidencial en el año 2012 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

políticas que han acalorado de cierta forma, las buenas relaciones que mantiene el Estado con estas organizaciones, entre estas medidas se encuentran:

- Los vacíos que presenta la Ley de Movilidad Humana⁵ aprobada en febrero de 2017, la cual no cuenta con un reglamento de operativización de situaciones relacionadas a los migrantes en situación irregular, además de ser ambigua al no establecer las acciones que realizarían las institución relacionadas al espectro de la movilidad, entre otros temas.
- La vigencia del Reglamento “Sistema Unificado de Organizaciones Sociales (SUIOS)”, que fue utilizado como base para el cese de actividades de algunas ONG, como es el caso de Fundación Pachamama en el año 2013, que cerró sus puertas debido a que se “alegó que cometía acciones de injerencia en políticas públicas, atentando contra la seguridad interna del Estado y a la paz pública (Ministerio del Ambiente, 2013)”.
- Las deportaciones masivas por parte del Estado Ecuatoriano en el año 2016, que según denuncias de las organizaciones sociales, presentaron varias faltas al debido proceso judicial.

⁵ La Ley de Movilidad Humana, aprobada por la Asamblea Nacional y el poder ejecutivo del Ecuador, integra en un solo cuerpo legal la normativa que estaba dispersa en leyes migratorias de más de 40 años (Memorando interno de la Asamblea Nacional no. 219452. Fecha 16-07-2015)

Capítulo I

1. Marco teórico

Durante la investigación se utilizarán teorías que explicarán cómo se relaciona el Estado con las ONG internacionales y organizaciones sociales y se expondrá el marco en el que se crean las políticas públicas.

Estas definiciones conceptuales son necesarias para entender el escenario en el cual se concentra el presente análisis, que es el reconocer la relación entre el Estado ecuatoriano y las ONG internacionales que trabajan el tema del refugio en el país.

1.1 Sobre la relación Estado-ONG internacionales.

Para comprender el objeto de investigación que se presenta en la tesina, es importante entender cómo se relaciona el Estado con las ONG internacionales, es decir, visibilizar las tensiones que pueden existir entre estos dos actores que se necesitan mutuamente para la consecución de acciones sociales.

Las ONG nacionales e internacionales son actores buscados por los Estados y otras organizaciones intergubernamentales para sustituir la acción gubernamental y poder canalizar más efectivamente la ayuda de cooperación, desarrollo, asistencia humanitaria, medio ambiente, protección de los derechos humanos, entre otros. Son actores de gran vitalidad, especializados en unos determinados campos para hacer más rápida y efectiva su labor (Caballero, 1999: 14).

“La Unión des Associations Internacionales ⁶ propone el año 1693, como la fecha de aparición de la primera ONG de carácter religioso” (Caballero, 1999: 14).

⁶La Unión de Asociaciones Internacionales (UIA), es un instituto de búsqueda y centro de documentación, fundado en Bruselas. Es una organización apolítica, independiente, no gubernamental y sin ánimos de lucro por naturaleza. La UIA ha sido pionera en la búsqueda, monitoreo y proveedora de

Las ONG internacionales tomaron más relieve después de la Segunda Guerra Mundial, cuando su carácter demuestra que los “Estados no son los únicos actores en el sistema y se centra la atención en los canales múltiples que conectan a la sociedad a través o por encima de las fronteras estatales (Caballero, 1999).

En la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales -entre ellas la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos hasta el Estado, pasando por las instituciones económicas como la empresa, las instituciones religiosas como la iglesia, instituciones sociales como los sindicatos o clubes, hasta llegar a instituciones diversas, algunas recientes como las ONG- han ocupado un papel central en mayor o menor medida; al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas (Rivas, 2003: 37)

La teoría del **neoinstitucionalismo sociológico**, expone la importancia de las instituciones en la política, entre estas, las ONG internacionales, ya que lo que ocurre dentro de la institución, tiene una gran capacidad de influir en el entorno. Para los neoinstitucionalistas más cercanos a las corrientes históricas y sociológicas, las instituciones no sólo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más preponderante en la determinación de la política pública (Romero, 1999).

Esta teoría le otorga un papel más autónomo a las instituciones y de igual forma, no niega la importancia de los otros actores como el Estado.

Tanto el Estado como las instituciones “son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente” (Rivas, 2003: 39).

En este sentido, la presión que pueden ejercer los grupos sociales (instituciones), son tan fuertes que ciertos gobiernos en virtud de mantener estabilidad civil y social, se han inclinado por fomentar relaciones fraternales y cercanas con los grupos civiles que de alguna manera pueden influir en la política (mercado, ONG, club social, partidos políticos, iglesias, sociedades de fomento, escuela, policía, universidad, redes sociales, ejércitos, cárcel, reformatorio, estado, entre otros) (Romero, 1999).

información sobre las organizaciones internacionales, asociaciones internacionales y sus desafíos globales desde 1907. Más información en: www.uianet.org/es

El neoinstitucionalismo sociológico al igual que el institucionalismo le concede una importancia central a las instituciones y estructuras, junto a ello a las reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político, los cuales tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y de la existencia y reproducción del sistema social (March y Olsen, 2005).

Algunos Estados como el ecuatoriano, especialmente desde los años 2006-2007, han buscado que su relación con las instituciones (organizaciones sociales, ONG internacionales, entre otras) sea armoniosa, ya que las organizaciones por un lado, concentran la voluntad de la sociedad civil; sin embargo, es el Estado quien formula la política pública. Por lo tanto, ambos sectores deben buscar la armonía en consecuencia de crear definiciones que los beneficien.

La teoría del neoinstitucionalismo sociológico, permite vislumbrar por qué el Estado se comporta de determinada forma y en ciertos momentos históricos con las organizaciones sociales (instituciones).

En el Ecuador por ejemplo, durante la formulación y posterior creación de la Constitución del 2008, el Estado trabajó de manera muy cercana con las asociaciones, movimientos sociales y ONG internacionales en pro de los derechos de las personas en movilidad, formulando y adoptando el concepto de la Ciudadanía Universal.

El Estado ecuatoriano vislumbró que no contaba con el bagaje técnico y conceptual necesario sobre el espectro de las migraciones y se apoyó en las ONG internacionales, así como en otras instituciones para la construcción de una herramienta legislativa que cumpliera con el respeto de los derechos de las personas en situación de atención prioritaria.

Para alcanzar esta meta, se realizaron una serie de reuniones en el Ecuador y a nivel internacional con el objetivo de recoger todas las voces de los actores relacionados con el tema migratorio (Tipán, 2016).

En la actualidad, podría ser que el contexto social y político cambie la armonía en este relacionamiento; si bien, se reconoce que las instituciones son autónomas, también se reconoce la influencia que ejercen sobre la conducta de la sociedad.

Las instituciones al identificar que el Estado está incumpliendo con su mandato recogido en la Constitución, podrían elevar su rechazo e influir en la sociedad para obtener una respuesta que presione al Estado y revea su política pública.

Si bien los Estados utilizan de cierta manera a las instituciones para intervenir en espacios que por distintos aspectos (económicos, falta de experiencia, de insumos, de capacidades institucionales o técnicas, entre otros) no pueden intervenir, las instituciones también pueden utilizar al Estado u otras instituciones para alcanzar sus propios fines (Caballero, 1999).

Los Estados tratan de mantener hasta cierto punto las buenas relaciones con las instituciones para el cometimiento de sus propias necesidades institucionales, y a su vez las instituciones prefieren tener en muchos casos la mayor estabilidad en su relación con los Estados para fortalecer sus vínculos, alianzas e interrelaciones con otros actores de la vida nacional e internacional (Caballero, 1999).

Las tensiones pueden suscitarse cuando uno de los actores, tanto Estado o instituciones ya no respete la autonomía del otro, o se perciba el incumplimiento de su objeto o mandato. En estos casos, un resquebrajamiento de las relaciones sería latente; por lo tanto, se debe analizar qué tanto están dispuestos los actores a ceder en torno a mantener una relación armoniosa o estable, en búsqueda del cumplimiento de sus objetivos.

1.2 Sobre la construcción de políticas públicas

Los Estados crean políticas públicas según sus necesidades y conveniencias, esta visión es explicada por el Neorealismo, teoría de las relaciones internacionales que argumenta que la anarquía del sistema internacional - su carencia de una autoridad central - significa que los estados deben actuar en una forma que asegure su seguridad por el riesgo de quedarse rezagados (Vera y Hevia de la Jara, 2006).

Si bien algunos Estados y en ciertos periodos situacionales, prefieren mantener relaciones estables y armoniosas con las instituciones para la consecución de objetivos mutuos en beneficio de su población meta, tal como lo refleja la teoría

Neoinstitucionalista. También es claro, comprender que no son todas las políticas públicas creadas por los Estados que siguen la corriente de mantener la relación armoniosa.

El Estado Ecuatoriano a partir del año 2008, ha creado ciertas políticas públicas y normativas que no son del agrado total de los sectores sociales y en este caso de las ONG internacionales, ya que discrepan entre el discurso a propósito de la vigencia de la Constitución del 2008 y el accionar.

Políticas que, en mención de la protección de los asuntos nacionales, generan regulaciones y control que desde una mirada más profunda podrían traducirse como políticas nacionalistas y securitistas que responden al interés innato del Estado por precautelar sus intereses (Romero, 1999).

Desde 1950 el Estado ecuatoriano se perfila como país receptor de población refugiada, firmando y ratificando varios instrumentos internacionales como los siguientes: Convención sobre la concesión de Asilo (La Habana 1928), La Declaración Universal de los Derechos Humanos (San Francisco 1948), La Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas 1954), La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra 1951), El Protocolo Facultativo de la Convención de 1951 (Nueva York 1967) (Reyes, 2015).

En 1971 se promulga la Ley de Extranjería, creada y constituida en una época marcada por las dictaduras en Latinoamérica, en donde la protección del territorio de posibles “invasiones”, era una prioridad. Se promovía la persecución de personas que consideraban sospechosa y/o subversivas al orden instaurado y a la ideología política imperante (Memorando de la Asamblea Nacional, 2015).

Estamos hablando de una Ley de Extranjería que data de 1971 (fue promulgada durante la dictadura de José María Velasco Ibarra mediante Decreto Supremo 1897 y publicada en el Registro Oficial N° 382 del 30 de diciembre de 1971) y de un Reglamento de esa Ley publicado en el Registro Oficial N° 473 del 7 de julio de 1986, cuando todavía muchos países de América del Sur exigían visas para los nacionales vecinos (Valenzuela, 2017).

El Estado ecuatoriano ratifica los instrumentos internacionales de protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, y al mismo tiempo crea una Ley que categoriza al “extranjero” y lo diferencia del ciudadano ecuatoriano, despojándolo de sus derechos a una residencia libre y digna, otorgándole tres meses para regularizar su estatus, a riesgo de ser deportado.

El Decreto 1182, que es el reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al Refugio, y que entró en vigencia el 30 de mayo de 2012, también obtuvo varias críticas por la sociedad civil y las ONG internacionales.

“La fundación Asylum Access Ecuador y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, presentaron cada una acciones de inconstitucionalidad del Decreto, por encontrar entre sus disposiciones varias vulneraciones de derechos” (Ubidia, 2014).

Estas entidades presentaron argumentos que identifican, según su lectura, las faltas del Decreto 1182 a los principios de *reserva de ley*⁷ y de *legalidad*⁸, lo que atentaría contra los derechos de las personas solicitantes de refugio; obteniendo este resultado:

El 11 y 12 de julio de 2013 la Corte Constitucional recibió las respuestas de la Procuraduría General del Estado y de la Presidencia de la República, respectivamente, en la cuales se descalificaban varios de los argumentos presentados en las acciones de inconstitucionalidad. Estas contestaciones no fueron notificadas a los accionantes, quienes no pudieron presentar argumentos en contra de las mismas y ejercer su derecho de contradicción (Ubidia, 2014: 148).

En junio del año 2008 amparado por el principio de la Ciudadanía Universal que cuatro meses después estaría propugnado en la Constitución, el Estado ecuatoriano suprime las visas de turismo para todas las nacionalidades.

Dos años después, el 03 de septiembre de 2010, este principio es vulnerado y establece el requisito de visa de turismo para las siguientes nacionalidades: Afganistan,

⁷ El principio de reserva de ley se encuentra consagrado en el artículo 133 de la Constitución, el mismo que prescribe que las leyes orgánicas serán las que regulen el ejercicio de derechos y garantías constitucionales.

⁸ Principio de legalidad, éste determina que la competencia de los órganos y autoridades públicas deben nacer de la ley y solamente de esta, dejando a un lado decretos u otros.

Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. Luego se agregó China a la lista de países cuyos ciudadanos requieren visa de turismo para ingresar al Ecuador (Valenzuela, 2017).

La Ley de Movilidad Humana aprobada en el año 2017 y que todavía no es implementada debido a que tiene seis meses para contar con su reglamento y con la transición con la anterior legislación, es el cuerpo legal que integrará toda la normativa vigente sobre el hecho migratorio, por lo tanto del refugio.

La aprobación de la LOMHU, presentó críticas por parte de las ONG internacionales y de organizaciones sociales que manifiestan que sus articulados son ambiguos y que contiene posiciones de control de las migraciones, olvidando o no poniendo el suficiente énfasis en temas neurálgicos como el desplazamiento interno y la trata y tráfico de personas (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017).

Para las ONG internacionales que trabajan el tema del refugio en el país, estas normativas podrían afectar la intervención que estas organizaciones realizan en defensa de los refugiados y solicitantes de refugio.

Otro ejemplo es el Reglamento SUIOS, el cual refleja su carácter intervencionista y protector de los designios gubernamentales, creados como lo propone la teoría del Neorealismo, desde una visión estado-centrista. La cual promulga que el interés del Estado es lo que prima en las actuaciones en el escenario internacional (Romero, 1999).

1.3 Sobre los derechos de las personas en Movilidad Humana.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en una referencia clave en el debate ético-político actual, y el lenguaje de los derechos se ha incorporado a la conciencia colectiva de muchas sociedades. Sin embargo, existe un permanente debate en el ámbito de la filosofía y las ciencias políticas sobre la naturaleza, fundamentación, contenido e incluso la existencia de los derechos humanos y también claros problemas en cuanto a su eficacia, ya que existe una gran desproporción entre lo violado y lo garantizado estatalmente (ONU, 2017).

La teoría de los derechos humanos estipulada en los instrumentos internacionales ratificados por la mayoría de países del mundo (Declaración Universal de los Derechos

Humanos, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre otros), establecen el accionar que los Estados deben realizar en orden de precautelar los derechos de las personas en movilidad humana.

Sin embargo, son incontables los casos en los cuales los Estados no han conseguido aplicar a cabalidad lo ratificado en estos instrumentos, por lo tanto, esta conceptualización ayuda a presentar los vacíos en la garantía de derechos encontrados en las políticas públicas. A través, de la presentación de un marco de elementos que garantizan la movilidad humana internacional y que los Estados no estarían aplicando.

Son estos vacíos, la simple no aplicabilidad de la normativa pro derechos, y la creación de políticas públicas no concebidas con una visión garantista, las que permiten que las ONG internacionales, aprovechen los espacios no priorizados por los Estados para realizar labores y acciones que deberían estar abarcadas por estos.

El reconocimiento del derecho al refugio está consagrado en el artículo 41 de la Constitución ecuatoriana; adicionalmente, son aplicables a la materia de refugio en Ecuador las disposiciones de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, al igual que su Protocolo Adicional de 1967, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 (Ubidia, 2014: 148).

Metodología

La presente investigación se realizará en tres momentos, el primer momento es de recopilación de información, en esta etapa va la búsqueda sobre la Ley de Movilidad Humana, sus preceptos, articulados y la visión de las ONG internacionales con respecto a su aplicabilidad y reglamentación.

Información sobre el reglamento SUIOS y sobre la deportación masiva de ciudadanos cubanos en el año 2016, reconocidos elementos de tensión entre el Estado y las organizaciones sociales.

La información fue compilada a través de las publicaciones de los medios de comunicación del país desde el año 2008, en el que entró en vigencia la Nueva Carta Magna.

En este sentido, los medios de comunicación que prioricé para la búsqueda en internet fueron: Noticieros 24 horas y Ecuavisa, por ser estos medios los que cuentan con los ratings más altos de sintonía y los diarios El Universo, El Comercio y el Mercurio, por ser los más vendidos en las principales ciudades del país.

Otra información que se recabó en esta etapa, es sobre el accionar dirigido al beneficio de las personas refugiadas y solicitantes de refugio por parte de las ONG internacionales y del Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana, esta información pudo obtenerse a través de las páginas web de las organizaciones.

En el segundo momento, se utilizó el método cualitativo de la entrevista, dirigido a nuestra unidad de análisis que son las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan el tema del refugio (Asylum Acces y HIAS), además de una entrevista realizada a María Landázuri, ex Viceministra de Movilidad Humana, quién estuvo en el cargo como máxima autoridad del viceministerio desde el año 2013, hasta junio 2016, y a Sonia Aguilar, representante de ACNUR.

La información recopilada en el primer momento, sirvió de base para entender con anterioridad la posición que tienen las ONG internacionales con respecto a la Ley de Movilidad Humana aprobada el 06 de febrero de 2017, al Reglamento SUIOS y a las deportaciones realizadas en el año 2016. Estos datos fueron valiosos para la formulación de las preguntas en las entrevistas realizadas.

El tercer momento es de procesamiento de la información, en esta etapa contamos con las respuestas de las entrevistas por parte de los actores involucrados, información de las publicaciones emitidas por los medios de comunicación, los elementos que componen el reglamento SUIOS y el accionar de las entidades nacionales e internacionales que trabajan el tema del refugio en el Ecuador.

La investigación y sus resultados, están presentados en tres capítulos. El primer capítulo está compuesto por el marco teórico que acompañará a toda la investigación y la metodología.

En el segundo capítulo, se reconoce el proceso histórico que ha recorrido el Ecuador para la adopción de la conceptualización y el reconocimiento del refugio y su otorgamiento. En el segundo capítulo, además, identifico las políticas, normas y reglamentos estatales sobre el refugio, implementadas en el país a partir del año 2008 en el que se aprueba la Nueva Carta Magna. Estas políticas podrían causar tensión con las ONG internacionales, debido a que presentan inconsistencias con los principios estipulados en la Constitución.

En el tercer capítulo, se analiza la relación existente entre el Estado ecuatoriano y las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio. Tomo como caso de estudio a las organizaciones HIAS⁹ y Asylum Acces¹⁰, por ser las ONG Internacionales que tienen más presencia en los medios de comunicación y en la información bibliográfica recopilada en el primer momento de la investigación.

En este sentido y con el objetivo de contar con varios elementos de análisis, para obtener una conclusión completa del tema de estudio, se presenta además, la visión correspondiente a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR que si bien no es una ONG, apoya al Estado y a las ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio, a través de asistencia técnica y asesoría.

En este capítulo se considerará, la visión estatal y la visión de las ONG internacionales con respecto a las políticas públicas migratorias implementadas, de esta manera se entenderá si existe una contraposición con respecto a la visión que tienen ambos actores sobre el reconocimiento de los derechos y obligaciones de las personas en situación de movilidad humana.

Finalmente, van las conclusiones y recomendaciones obtenidas del objeto de estudio.

⁹ **HIAS** (Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados), es una organización no gubernamental, agencia socia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, cuyo mandato es apoyar la integración local de solicitantes de refugio, refugiados e inmigrantes.

¹⁰ **Asylum Access** Ecuador es una entidad privada fundada en el 2007 que vela por los derechos de la población refugiada y solicitantes de asilo en el país. Tiene presencia en las provincias de Pichincha, Santo Domingo, Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Guayas y Sucumbíos. Más información: <http://asylumaccess.org/AsylumAccess/en-espanol/acerca-de-asylumaccess-ecuador>

Capítulo II

2. Conceptualización histórica del derecho al Refugio y caracterización de las políticas públicas migratorias en el Ecuador a partir del año 2008.

2.1 Historia y evolución de la conceptualización de Refugio

La conceptualización del Refugio es bastante nueva a nivel mundial, recién en el siglo XX específicamente en 1920 y debido a la preocupación de Fridtjof Nansen, representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones, es que empiezan las primeras reacciones a nivel internacional para tratar de mitigar el conflicto que suscitaba la indocumentación de los desplazados en Europa (Reyes, 2015).

Para permitir el retorno de los desplazados de la Guerra a sus países de origen o bien para permanecer legalmente en los países que los habían acogido, se instauró el Pasaporte Nansen (Namihás, 2001), sin embargo no fue hasta 1947, después de la Segunda Guerra Mundial, en el plató de las Naciones Unidas que se aprueba la constitución de la Organización Internacional del Refugio –OIR, en la cual se esboza la figura jurídica del refugio y empiezan los debates sobre el marco legal de esta figura y las herramientas jurídicas que requeriría.

Posteriormente, se instituye el Alto Comisionado de las Naciones Unidas como el ente internacional dedicado al espectro del refugio y a ACNUR como la Agencia de las Naciones Unidas, encargada de velar por que se cumpla lo expuesto en la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el fundamento legal y el estatuto básico que rige el trabajo de ACNUR (ACNUR, 2016).

En América Latina debido a los innumerables conflictos militares, civiles y sociales y en orden de precautelar el bienestar de la persona desplazada forzosamente, se decide ampliar el concepto de refugiado de la Convención de 1951 y se designa que:

Toda persona que se encuentre amenazada su vida, seguridad y libertad por la violencia, conflictos internos, guerras, violación de derechos humanos u otros acontecimientos que dañen el orden público, será considerado refugiado y necesita protección internacional. (Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1967).

Esta nueva concepción o conceptualización del espectro del refugio o más bien de la determinación de quien es refugiado, sin duda fue un paso grande para entender la

realidad en la que se encontraban miles de personas que por distintas situaciones que ponían en peligro su vida, integridad o seguridad, debían abandonar su país.

Sin embargo, todavía dejaba a un lado otras situaciones que debían ser especificadas para no ser invisibilizadas. En este sentido, en la Declaración de Cartagena de 1984, se amplía la definición, alcanzando lo siguiente:

Toda 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.

Y, las personas que han huido de su país 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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Declaración de Cartagena, 1984).

Este concepto por primera vez mostraba que la persecución que un individuo puede sufrir, va más allá de los conflictos armados internos y externos, presentaba que los individuos se encuentran en situación de vulnerabilidad por pertenecer a las minorías, y que era vital tener un marco más amplio para la determinación de la condición de refugiado.

No obstante, lo que no se ve no está presente, y es todavía considerable el pensar que al concepto le faltan todavía más determinaciones, sin embargo hay otras muy importantes que si han sido consideradas, como la persecución por motivos de género y de orientación sexual (Directrices sobre la Protección Internacional, 2002).

Faltaría incluir la otorgación de la condición de refugiado por condiciones climáticas o económicas.

Un elemento importante de resaltar es que la humanidad ha tenido innumerables conflictos bélicos y ambientales, los que a través de los siglos obligaron a los individuos a movilizarse, convirtiéndolos en presa fácil de las vicisitudes de un recorrido riesgoso.

Sin embargo, recién a partir 1920 es cuando “se mira al refugio y a los desplazamientos como un acontecimiento de interés global y a los refugiados como actores que deben ser asistidos internacionalmente (Kourula, 1997: 25).

2.2 La adopción del derecho al Refugio en el Ecuador

El Ecuador ha firmado y ratificado todas las declaraciones y convenciones con respecto al Refugio, “desde la Convención sobre la Concesión de Asilo de La Habana en 1928, hasta los Acuerdos Bilaterales Ecuador-Colombia en materia migratoria en 1997” (Reyes, 2015).

Con base en los instrumentos internacionales en 1967 se aprueba constitucionalmente el derecho al asilo para los ciudadanos nacionales y extranjeros, y en 1971 se expide la Ley de Extranjería que asume al asilo como sinónimo de refugio y lo categoriza para la otorgación de una visa de no migrante que difiere de la categorización realizada al asilo diplomático y asilo territorial (Rivera y Ortega, 2007).

En 1984 el Ecuador ratifica la Declaración de Cartagena y en 1992 establece el Decreto 3301 que enmarca los procedimientos relacionados con el reconocimiento de la condición de refugio, que establece entre otras cosas:

La creación de la Comisión para determinar la condición de los Refugiados en el Ecuador y determina que la recepción de solicitudes de refugio, la entrega de certificados provisionales y las entrevistas a solicitantes de refugio están a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto 3301).

Después de más de 20 años, el Decreto 3301 fue derogado y en su remplazo se aprueba el Decreto Presidencial 1182 de 30 de mayo de 2012, que regula el sistema de asilo en el país, este reglamento nace a partir de la Nueva Constitución Ecuatoriana de 2008.

El Reglamento 1182 concentra nuevos conceptos en la región, como lo referente al “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 de iguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución Ecuatoriana de 2008).

El objetivo de derogar el decreto 3301 fue el contar con un reglamento que intente recoger las distintas conceptualizaciones sobre la movilidad humana. Desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI, varias fueron las investigaciones y estudios realizados sobre la migración.

Se empieza a escuchar sobre la feminización de la migración y los distintos elementos que la convergen, así como la conceptualización de las diversas formas de migrar, los grupos etarios que emprenden el viaje, la migración infantil, los familiares que se quedan, la nueva economía del cuidado, las familias transnacionales, entre otros aspectos y elementos.

Si bien el nuevo reglamento (Decreto 1182) recoge elementos más enlazados a los derechos humanos, deja de lado una variedad de concepciones actualizadas sobre el espectro de la Movilidad Humana y se convierte en una herramienta más descriptiva de los distintos pasos y etapas en la solicitud de la calidad de refugiado.

Otra de las falencias del Decreto 1182 es que no recoge el articulado ni las definiciones de la Declaración de Cartagena de 1984 y solo contempla la definición de la Convención de Ginebra del año 1951 como lo estipula el artículo 8 del Decreto 1182.

En este sentido, el objetivo no fue concretado, sin embargo hay que recalcar que el nuevo decreto presentaba un claro cambio de visión con respecto a los derechos de las personas refugiadas en contraposición a lo que se estipulaba en el anterior decreto:

Decreto 1182, Artículo 3.- Las personas refugiadas tendrán en el territorio nacional los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas, de acuerdo a la Constitución de la República y la legislación pertinente.

Decreto 3301, Artículo 27o - Los refugiados gozan en el territorio del Ecuador de los mismos derechos que la Constitución y las leyes de la República reconocen a los extranjeros en general, así como también de los previstos en la Convención de 1951.

La visión y concepción actual es que las personas refugiadas gocen de los mismos derechos que los ecuatorianos y al igual que estos, deben cumplir las mismas obligaciones. Es decir, respetar y acatar las leyes vigentes y no intervenir en asuntos

políticos de ninguna índole o en acciones que puedan afectar las relaciones del Estado ecuatoriano con sus países de origen.

2.2.1. El proceso de otorgamiento de la condición de refugio en el Ecuador.

El Ecuador hasta principios de los años 90, no se perfilaba como un país especialmente receptor de refugiados, fue a finales de los años 90 y principios del siglo XXI que debido al conflicto interno que se vivía en Colombia, el Ecuador empezó a observar una inmigración sin precedentes.

El país pasó de recibir a decenas de ciudadanos colombianos, a recibir centenas y miles de personas en un periodo de tiempo muy corto, estas personas huían de la violencia en el vecino país (Ubidia, 2014).

Según los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el año 2000 han ingresado al Ecuador aproximadamente 388.000 ciudadanos colombianos, esta afluencia y el notorio aumento de las solicitudes de refugio, provocaron que en el año 2000 se abra la primera oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (Ubidia, 2014).

Su objetivo es apoyar al Estado ecuatoriano y proteger a la mayor población refugiada de América Latina (ONU, 2016).

Hasta septiembre de 2013, el Estado ecuatoriano ha reconocido a 54.865 personas refugiadas en el país. Desde el año 2000, en que había 390 refugiados, 170.965 personas han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en el Ecuador, cerca del 23% de ellos son niños, niñas y adolescentes (ACNUR, 2016).

Para afrontar la llegada de los solicitantes de refugio al país y para proteger el bienestar de estas personas en el territorio ecuatoriano, se crearon una serie de políticas, normas y reglamentos que permitan la gestión del refugio.

Según el Decreto Presidencial 1182 de 30 de mayo de 2012, el proceso para la otorgación de la condición de refugio se determinaba a través de los pasos siguientes; sin embargo hay que tomar en cuenta que la Ley de Movilidad Humana está ya en vigencia, todavía no se aplica, debido a que tiene 6 meses para crear un reglamento que

ampare sus estipulados, por lo cual, es probable que ciertos aspectos o tiempos de los pasos a continuación varíen.

2.2.1.1 Presentación de la solicitud de refugio

Toda solicitud para obtener la calidad de refugio deberá ser entregada en el Ministerio de Relaciones Exteriores o ante las autoridades del Ministerio del Interior, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, en el caso de no existir en el lugar donde se encuentre, oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente remitirán los documentos a la institución rectora de la política migratoria.

Las solicitudes deben entregarse en un plazo no mayor a los 90 días, desde la llegada de la persona al país, el documento más todos los requisitos pueden ser entregados por el interesado (solicitante) o por otra persona (familiar o amigo) debidamente autorizado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores en el caso de necesitar alguna rectificación o más información con respecto a los motivos de la solicitud de refugio, podrá solicitar directamente o a través de las instancias pertinentes al interesado, mayor información sobre el caso.

Una vez que la entidad rectora cuente con toda la información requerida, realizará un informe de admisibilidad o inadmisibilidad, si la solicitud es admitida, esta pasa a conocimiento de la Comisión para su posterior evaluación, si por el contrario, la solicitud es inadmitida por encontrarla infundada o abusiva, en la notificación de inadmisión se establecerá un plazo de hasta 3 días para interponer recursos administrativos, regularizar su calidad migratoria o para abandonar el país.

2.2.1.2 Procedimiento de Elegibilidad

Una vez admitida la solicitud, la Comisión extenderá el Certificado provisional de Solicitante de la Condición de Refugiado/a, documento que permite al solicitante y a sus dependientes, una permanencia temporal en el país por 60 días prorrogables hasta que se de la resolución.

Mientras el certificado tenga validez, el portador gozará de los derechos establecidos en la Constitución de la República y podrá realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia.

Admitida a trámite una solicitud, la Secretaría Técnica de la Comisión convocará al solicitante para llevar a cabo las entrevistas confidenciales que juzgue necesarias y, en lo posible, garantizará a la persona solicitante su derecho a escoger ser entrevistado por un funcionario hombre o mujer.

2.2.1.3 Resolución de la Comisión

La Comisión expedirá su resolución en un periodo de 10 días hábiles, en el caso de que existiese alguna duda adicional, la Secretaría de la Comisión gestionará la solicitud de información suplementaria antes de emitir la notificación.

Si la solicitud de la condición de refugiado fuere favorable, se otorgará el documento de identificación de refugiado que contendrá la visa que corresponda de acuerdo con la Ley, tanto al titular como a sus dependientes. El documento de identificación de refugiado tiene una duración de 2 años.

2.2.1.4 Observaciones al proceso de solicitud de la condición de refugiado.

“La protección de las personas refugiadas en el Ecuador, se regirá por las disposiciones y principios de aplicación de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República, el Derecho Internacional en el ámbito de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados, la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, y lo que se dispone en el presente Reglamento” (Decreto 1182. Art. 1).

Los ciudadanos extranjeros en el Ecuador que quieren acceder a la condición de refugiados, deben presentar su solicitud en las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores a nivel nacional. Esta solicitud pasa a una unidad de registro y admisibilidad, en donde se revisa la información y si procede la solicitud y es admitida, pasa a la Comisión, la cual tiene un plazo de hasta 4 meses para emitir una resolución. Con la

aprobación de la LOMHU, será un plazo de hasta 3 meses con la posibilidad de extenderse.

La persona migrante recibe un documento en el que se manifiesta que está realizando un proceso de solicitud de refugio, por lo tanto no puede ser expulsado del país, el documento es temporal y el portarlo no significa que la solicitud necesariamente será favorable.

Sin embargo, lo que llama la atención en el proceso descrito, es el tiempo que legalmente puede transcurrir hasta obtener la respuesta de legibilidad o ilegibilidad (hasta 4 meses), este tiempo es bastante largo y muchas veces se debe a que los funcionarios de la dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores piden información adicional a la ya presentada por el solicitante.

En este sentido, pese a que esta dirección cuenta con un protocolo en el que se establece la información que se debe solicitar, el funcionario es libre de que si algún dato o documento no está claro, puede pedir más información, la misma que debe ser colectada por el solicitante (Villacís, 2016).

Esta situación puede llegar a ser bastante complicada para la persona migrante, ya que en muchos casos, debe tratar de contactarse con el lugar de origen en donde no cuenta con familiares o amigos que le proporcionen la información o ésta, se ha perdido debido a las circunstancias de la salida del territorio.

Según Diana Villacís, Analista de la Unidad de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana, en una entrevista realizada el día 07 de diciembre de 2016, menciona que es una persona en cada cubículo la que recepta las solicitudes de la condición de refugio, por lo cual al momento de analizar la solicitud, este procedimiento no es cumplido por un equipo multidisciplinar, que sería lo adecuado.

La funcionaria afirma que previo a que un analista o técnico de la Unidad de Refugio y Apatridia, a nivel nacional recepte las solicitudes, son capacitados sobre los decretos, convenios, directrices y demás instrumentos legales sobre el refugio y que fueron

suscritos o ratificados por el Estado ecuatoriano. Además, de explicarles sobre el contexto internacional y regional referente al refugio y derechos humanos, con el propósito de que los funcionarios cuenten con las herramientas necesarias para comprender y emitir un criterio sobre la solicitud.

Sin embargo, es necesario que cada solicitud de refugio sea receptada y analizada por un equipo multidisciplinar para que se determine a la brevedad y no hasta 4 meses, si la solicitud es pertinente o es de manifestación infundada, ilegítima o abusiva. Así también, limitarse a solicitar los documentos básicos necesarios a los solicitantes.

Esto debido, a que por el tiempo que transcurre y a pesar de que la persona solicitante cuenta con un documento en el cual amparado por las leyes no podría ser deportado, se han dado casos en los cuales se viola este derecho y la persona es expulsada del país (Benavides, 2007).

2.3 El ACNUR y su trabajo mancomunado con el Estado ecuatoriano

La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nace al término de la Segunda Guerra Mundial en el año 1950, como una agencia de ayuda a las personas desplazadas de los conflictos bélicos en Europa.

En el Ecuador el ACNUR abre sus puertas en el año 2000 para apoyar al Estado en cuatro ejes fundamentales:

- Velar por la protección de las personas refugiadas, expandiendo el espacio de la protección al favorecer políticas públicas, prácticas administrativas y mediante intervenciones específicas (ACNUR, 2016).
- Potenciar 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 (ACNUR, 2016).
- Asumir 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 (ACNUR, 2016).

- Combatir 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, 2016).

El ACNUR además ofrece colaboración técnica y financiera a la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como asesoría en proyectos de intervención, buenas prácticas e inclusión de personas refugiadas, solicitantes de refugio y migrantes irregulares, dirigidos a entidades públicas y privadas (Reyes, 2015).

Las oficinas de ACNUR a nivel nacional se encuentran en ciudades estratégicas donde existen altas concentraciones de personas migrantes, “hasta septiembre de 2016, el Estado ecuatoriano ha reconocido a 60.329 personas refugiadas en el país (ACNUR, 2016).

El 95 % de estas personas son ciudadanos colombianos, en promedio 418 personas cruzan la frontera en busca de protección internacional cada mes. Además 233.049 personas han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en el Ecuador, en su mayoría de Colombia desde 1989 a 2016” (ACNUR, 2016).

La relación entre el ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana ha sido estrecha desde sus comienzos e inclusive antes del año 2000, ya que esta agencia internacional contaba en el país desde 1975 con el Comité Pro Refugiados como su agencia ejecutora. Esta entidad hasta el año 2006 se encargaba en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores del registro y entrevista de los solicitantes de refugio (Rivera, 2007).

Actualmente, es la Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores quien se encarga en su totalidad del proceso de reconocimiento de la calidad de refugiado, sin embargo el ACNUR puede realizar recomendaciones al procedimiento.

El ACNUR durante algún tiempo financió el funcionamiento sostenido del proceso de evaluación de las solicitudes de refugio, pues la mayor parte del personal de la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y en general el material y los documentos que se entregaban a los solicitantes de refugio eran provistos por esta agencia (Rivera, 2007).

Existen organizaciones sociales que opinan que el apoyo financiero y asistencia técnica por parte de la agencia internacional podría tener una lectura de dependencia por parte del Estado Ecuatoriano hacia estos recursos (Rivera, 2007).

Por otro lado, el Estado no cuenta con los recursos necesarios como para solventar todo el proceso para la determinación de la calidad de refugio, por lo cual sin esta cooperación, seguramente los ciudadanos en necesidad de protección internacional, tendrían que esperar un largo tiempo para acogerse al procedimiento.

Otras visiones en el país, dirían que el clientelismo viene de ambos lados, y que el ACNUR en orden de mantener una buena relación con el Estado y así continuar con sus actividades en territorio, se ha permitido ser bastante tolerante hacia ciertos discursos y protocolos administrativos de la Cancillería.

Como ejemplo de esta apreciación, podría ser lo suscitado en el primer semestre del año 2016, cuando se realizó la deportación de varios ciudadanos cubanos. Las ONG internacionales como HIAS, Asylum Acces, Fundación Esperanza, entre otras, se mantuvieron atentas, a según ellos “el no correcto cumplimiento del proceso, exigiendo que se respeten las órdenes judiciales de libertad que estaban dispuestas a 44 ciudadanos cubanos que finalmente fueron deportados” (Diario la Hora, 2016).

Las organizaciones sociales y la ciudadanía denunciaron que agencias internacionales como el ACNUR no estuvieron presentes para exigir el restablecimiento de la libertad de los ciudadanos cubanos, además se comentó que se ha dado una "silenciosa complicidad del Defensor del Pueblo, del Defensor Público, de políticos de oposición de toda línea política y de la ciudadanía quiteña” (Diario la Hora, 2016).

2.4 Caracterización de las políticas públicas migratorias en el Ecuador a partir del año 2008.

2.4.1 Constitución de la República del Ecuador del 2008 y su conceptualización de la Ciudadanía Universal.

La actual Carta Magna de la República del Ecuador, vigente desde el año 2008 es también conocida como la “Constitución de Montecristi”, nace a partir de la consulta

popular solicitada por el presidente Rafael Correa Delgado, la cual tuvo una amplia aceptación y respaldo de parte del pueblo ecuatoriano.

Esta fuente que determina la autoridad jurídica en el país, es una de las más extensas del mundo, ya que cuenta con 444 artículos, divididos en 9 títulos, 40 capítulos, 93 secciones, 30 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, un régimen de transición y una disposición final.

La Constitución de Montecristi nace en un periodo de cambios pragmáticos y conceptuales en la región, la ideología del socialismo del siglo XXI estaba en boga entre los presidentes sudamericanos, en el Ecuador se empezaron a escuchar las opiniones de diversos sectores que antes no estaban visibilizados.

El Movimiento Alianza País, tenía entre sus militantes a grupos de izquierda, movimientos indígenas, intelectuales de diversas ramas, académicos, amas de casa, socialistas, comunistas, entre otros sectores que apoyaban los aires de cambio.

En el contexto internacional, después de varios gobiernos de derecha, el descontento popular en la región latinoamericana era amplio; las privatizaciones, los derechos de los bienes y capitales sobre los derechos de los pueblos y comunidades, el creciente desempleo, entre otros factores, son los que motivaron a que varios países busquen otras alternativas de desarrollo, diferentes a los propuestos durante varios años por los partidos tradicionales, en su mayoría liberales (Hamburger, 2014).

Países como Bolivia, Brasil, Uruguay, Ecuador y Argentina, le dieron su confianza a estos movimientos progresistas que hablaban de una nueva conceptualización de desarrollo, basándose en el individuo y en su bienestar (Hamburger, 2014).

En la región se escuchaba sobre la soberanía alimentaria, la ciudadanía universal, la nueva matriz de desarrollo, el buen vivir, la economía de la felicidad, los derechos de la naturaleza, entre otros nuevos elementos que no habían sido explorados anteriormente y que se presentaban como elementos agregadores de valor y de beneficio para la convivencia armónica entre los seres humanos y su entorno.

Es así, que en la ciudad de Montecristi en los años 2007 y 2008, bajo estos nuevos preceptos progresistas de igualdad y desarrollo, se creó un instrumento jurídico que contempla:

Art. 416, inciso 6: 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, especialmente Norte-Sur (Constitución del Ecuador, 2008).

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (Constitución del Ecuador, 2008).

Esta conceptualización sobre la Movilidad Humana trajo todo tipo de interpretaciones, ya que como bien lo manifiesta, la libre movilidad se entiende como la apertura de las fronteras y el término de las restricciones para transitarlas. Sin embargo, cuando solo un país o territorio proclama tal conceptualización, este territorio se queda solo, y enfrenta varios escenarios, como la llegada masiva de ciudadanos de otros países que se quieren acoger a la libre movilidad y a sus beneficios.

Pero la conceptualización de la “Ciudadanía Universal”, no tenía bases que la respalden, si bien, este concepto se ampara en los principios pro derechos humanos, jurídicamente no tenía respaldo.

Por un lado y como ya lo hemos expuesto, el país cuenta con una Ley de Extranjería del año 1971, cuyos preceptos y articulados se acogen al pensamiento de esa época, regido por dictaduras en toda Latinoamérica, es decir un manifiesto dirigido al cierre de fronteras y a la protección militar de la soberanía.

Por otro lado, la base conceptual, ideológica y jurídica que podía ser el cimiento de la conceptualización de la “Ciudadanía Universal”, era la Ley de Movilidad Humana (LOMHU), que fue presentada a la Asamblea y recién fue aprobada en el año 2017, nueve años después de la vigencia de la Constitución.

2.4.2 Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMHU)

En enero de 2017 el Proyecto de Ley de Movilidad Humana, pasó el segundo debate en la Asamblea Nacional y fue ratificado por el Poder Ejecutivo el 06 de febrero de 2017.

Esta propuesta de cuerpo normativo toma en cuenta a una diversidad de actores: emigrantes, inmigrantes, retornados, refugiados, asilados, apátridas, víctimas de trata y tráfico y personas en tránsito, los cuales no estaban visibilizados anteriormente.

La Ley se enmarca en la construcción del nuevo Estado propuesto por el Gobierno actual, así como en el desafío de armonizar a este contexto normativo las leyes del país correspondientes al espectro de las migraciones.

A pesar de contar con una conceptualización diferente de la movilidad humana, la Ley no presenta un reglamento de operativización de situaciones relacionadas a los migrantes en situación irregular, sean estos ciudadanos ecuatorianos o extranjeros.

Otro aspecto que queda sin fundamentación en el proyecto de Ley de Movilidad Humana, es sobre la reunificación familiar de personas extranjeras, ya que se establece la reunificación como un derecho a través del cumplimiento de ciertos procedimientos y requisitos normalizados.

Sin embargo, no se establece la situación de residencia de los familiares de la persona extranjera, ni las garantías de los derechos y obligaciones en igualdad de condiciones.

“No ha incluido el tema del desplazamiento interno, de manera reiterada recurre a sanciones pecuniarias, impide subsanar la situación migratoria irregular y mantiene la deportación como primera alternativa frente a la irregularidad migratoria sin un procedimiento que garantice el debido proceso, ya que la autoridad de control migratorio es juez y parte. Además establece normas discrecionales que permiten una actuación de amplia subjetividad por parte de las autoridades de control migratorio, que posibilitarían vulneraciones de derechos de las personas en movilidad (Coalición por las Migraciones y el Refugio. 2017)”.

El proyecto de Ley no menciona el Acuerdo de Residencia Mercosur, este acuerdo hace referencia al derecho de los ciudadanos del Cono Sur, de entrar, salir, circular, residir libremente y trabajar en el territorio de los países de la región, así como otros derechos.

La ratificación del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados fue publicada en el “Registro Oficial No 209, del 21

de marzo de 2014 y la reglamentación interna dispuesta en el Acuerdo Ministerial Nro. 000031, del 2 de abril de 2014, en el que se determina como beneficiarios de esta categoría de visa en el Ecuador a los nacionales de: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

Lo que si menciona la Ley, es sobre la Comunidad Suramericana en Ecuador, trata específicamente sobre los requisitos que tienen que seguir para sacar su residencia temporal y permanente. Sin embargo, el Acuerdo Ministerial 000031 también cuenta con una legislación para esta población, así que la Ley de Movilidad Humana al omitir información sobre el Acuerdo, debería mencionar que para los ciudadanos del Cono Sur, se aplicará la normativa que sea más favorable, es decir el principio pro persona.

Un aspecto importante y positivo que presenta la Ley de Movilidad Humana, se estipula en el Art. 58 que determina que una persona puede recibir protección internacional a través de una visa humanitaria que se otorgaría por ser víctima de fenómenos naturales o ambientales (LOMHU, 2017).

El periodo en el que se le otorga la visa humanitaria es por un lapso de 2 años, transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que llevaron a la concesión de la visa (LOMHU, 2017).

Este artículo (Art. 58) ya presenta en el escenario nacional, una realidad que anteriormente no estaba contemplada, ya que toma en cuenta al cambio climático y los desastres naturales. Refleja que las poblaciones afectadas por estas vicisitudes deberán forzosamente movilizarse y buscar en los países de la región o en países en donde puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales un amparo internacional.

La Ley de Movilidad Humana determina que ninguna persona puede ser detenida por su condición migratoria, es decir amparados en este marco normativo, el Hotel Carrión que es el lugar a donde son llevadas las personas que no cuentan con un estatus migratorio “regular”, deberá cerrar sus puertas ya que se elimina su propósito de funcionamiento.

Este principio sin duda es alentador, además el Hotel Carrión no contaba con la infraestructura adecuada para ser un lugar de “acogida”. Lo que permanece sin sustento, es el protocolo que se utilizará en los casos en los que se sustituye la detención que era la regla y no la excepción.

Con respecto al tema de refugio, la LOMHU si visualiza a las niñas, niños y adolescentes, mientras que el Decreto 1182 que quedaría sin vigencia una vez se implemente la LOMHU, se limitaba a incluirlos de la siguiente manera: “la persona migrante retornada y su familia” o “la unidad familiar”.

En este sentido, la LOMHU en su artículo 99 a través de sus incisos, describe las acciones que debe realizar el Estado ecuatoriano para el beneficio de esta población en situación de vulnerabilidad, como se presenta a continuación:

7. Las niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado gozarán de garantías procedimentales específicas y probatorias que aseguren su interés superior de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la normativa general vigente;

8. Se dará prioridad a la tramitación de las solicitudes presentadas por niñas, niños y adolescentes, no acompañados o separados de sus representantes legales, víctimas de tortura, abuso sexual o violencia de género y las demás personas de los grupos de atención prioritaria.

9. En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, la autoridad competente coordinará el nombramiento de un tutor o representante legal. La autoridad de Movilidad Humana, notificará inmediatamente a la Defensoría Pública a fin que asuma la representación legal de la niña, niño o adolescente (Ley de Movilidad Humana, 2017).

En el Decreto 1182 se establece que la calificación de la condición de refugio, es otorgada por la Comisión que estaba conformada por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, un representante del Ministerio del Interior y un representante del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Ahora con la aprobación de la LOMHU la única institución encargada en calificar es la Cancillería, lo que podría reducir el tiempo que requieren en el proceso.

El documento que se entregaba anteriormente a un solicitante de refugio que estaba iniciando el proceso para su calificación, era el Certificado Provisional, actualmente se entregaría una visa humanitaria.

La persona refugiada en el Ecuador podrá contar con un documento nacional que le servirá para los distintos trámites en el país, anteriormente recibían una visa de no inmigrante.

La solicitud de refugio admitida a proceso pasaba a la Comisión, la cual tenía un plazo de hasta 4 meses y podía extenderse por 30 días más para emitir una resolución, ahora el

proceso de calificación tendrá una duración de hasta 3 meses que podrán extenderse 30 días más en casos de requerirse más información.

Sin duda, la aprobación de una Ley que contemple una visión actual del espectro de la movilidad humana, siempre es positiva, sin embargo la Ley de Movilidad Humana aprobada, presenta muchos vacíos, los cuales llevan a la incertidumbre y a la mal interpretación de la política pública.

Por ejemplo, la Ley es ambigua al no establecer que institución hará qué, es decir, deja a la interpretación según la marcha del proceso o al reglamento que aún no está listo, la definición de las funciones que hará cada entidad.

En cuanto al derecho a solicitar refugio, resulta polémica la división entre las personas asiladas y refugiadas, y los plazos y requisitos riñen con los principios de la protección internacional; además, tiene falta de claridad en los procedimientos y en las autoridades encargadas del reconocimiento de la condición de refugiado (Coalición por las Migraciones y el Refugio. 2017).

2.4.3 Sistema Unificado de Organizaciones Sociales (SUIOS)

El Reglamento del Sistema Unificado de Organizaciones Sociales (SUIOS), entró en vigencia en el año 2013, contiene 47 artículos más disposiciones generales y disposiciones transitorias y está registrado en el Decreto Ejecutivo No. 16.

El objetivo del sistema según su reglamento, es “homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas por parte de las instituciones del Estado competentes, así como, establecer requisitos y procedimientos adecuados para garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad” (Reglamento SUIOS. 2016).

El reglamento del sistema en sus incisos, permite que el Estado, a través de sus instituciones, realice un control y seguimiento de las labores que las ONG extranjeras y nacionales, así como organizaciones sociales y ciudadanas, ejercen en el Ecuador.

Es decir, a través de esta herramienta, el Estado se asegura de que las organizaciones, cumplan con lo estipulado en el Convenio Básico de Funcionamiento, que es la herramienta que suscribe la ONG y en la que constan las actividades por las cuales se le otorgó el permiso para establecerse en el país (Reglamento SUIOS).

El SUIOS está a cargo de la Secretaria Nacional de la Gestión de la Política, entidad que será responsable de regular y controlar el cumplimiento de los objetivos y actividades del sistema.

Las organizaciones no gubernamentales extranjeras y nacionales deben además de cumplir con las disposiciones de la Secretaria Nacional de la Gestión de la Política, cumplir con disposiciones solicitadas por otras entidades, como se expone en los siguientes artículos. Donde también se visualiza el intervencionismo estatal por medio de peritajes físicos a las instalaciones de las ONG nacionales y extranjeras:

Art. 27.- Organizaciones no gubernamentales extranjeras. Las organizaciones no gubernamentales extranjeras (ONG) interesadas, específicamente, en realizar actividades de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, deberán presentar una solicitud, en tal sentido, a la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), señalando cuáles son sus fines y las labores que desean efectuar en el país. Deberán adjuntar la documentación legalizada que demuestre su existencia legal, incluyendo su estatuto en idioma español; una vez autorizadas, deberán ser registradas por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en el SUIOS (Reglamento SUIOS, 2016).

Art. 36.- Informes. Para los fines de control antes descritos, las fundaciones o corporaciones están obligadas a proporcionar las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refiera a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a las distintas carteras de estado y organismos de control y regulación, la cual se solicitará justificando el propósito de la petición; asimismo, tendrán la obligación de facilitar el acceso a los

funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones físicas (Reglamento SUIOS, 2016).

Cabe recalcar que las funciones desempeñadas por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, pasaron desde finales del año 2016 a ser responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana, eliminándose por decreto presidencial esta Secretaria que tuvo una corta vida institucional.

En este sentido, será la Cancillería que en los casos de cooperación internacional no reembolsable, recabará la información con respecto a las actividades realizadas y a realizar por las ONG extranjeras en el país, además de apoyar a la Secretaria Nacional de la Gestión de la Política, a realizar las verificaciones físicas y documentales, tal como se expone en el Reglamento SUIOS.

Sin embargo, al consultar vía telefónica para concertar una cita en la Cancillería y en la Secretaria Nacional de la Gestión de la Política para preguntar sobre el proceso a llevarse a cabo sobre este tema, tomando en cuenta la eliminación de la SETECI. Ambas instituciones responden que el proceso para llevar a cabo lo dispuesto en el Reglamento SUIOS, todavía no está completamente definido por las autoridades.

Recomiendan llamar en los siguientes meses para dar una respuesta concreta, de igual forma, al preguntar sobre la página web del SUIOS que al momento está fuera de servicio, responden de la misma forma (llamadas realizadas hasta: 07 de marzo de 2017).

En los años 2013 y 2016, dos casos emblemáticos pusieron en el ojo público la participación del SUIOS que era desconocido para la mayoría, si bien las ONG correspondientes no trabajan con población refugiada y solicitante de refugio, las menciono para que se pueda ver el alcance del SUIOS.

La fundación ecológica Pachamama que laboraba en el Ecuador desde el año 1997, fue disuelta por el Estado ecuatoriano, luego de que el Ministerio del Interior emitiera un informe en el que exponía que la fundación realizaba actividades que violaban el Reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, artículo 26, numerales 2 y 7.

Se menciona que, “los representantes de esta entidad protagonizaron una violenta protesta, atentando contra el orden público y a la integridad física de los asistentes a la apertura de ofertas para 13 bloques hidrocarburíferos, en la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, efectuada el pasado 28 de noviembre de 2012, en Quito” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana, 2017).

En el año 2016 el Ministerio del Interior, mediante un oficio con fecha 19 de diciembre de 2016, solicita al Ministerio del Ambiente la disolución de la Organización Social Corporación Acción Ecológica, alegando que la organización atentó contra la seguridad interna del país en referencia a los enfrentamientos suscitados los días 21 noviembre y 14 de diciembre de 2016, entre miembros de la comunidad Shuar y efectivos policiales.

El oficio declara que la organización se contrapone a los numerales segundo y séptimo del artículo 22 del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Único de Información de Organizaciones Sociales, ya que en varias ocasiones ha incitado a través de publicaciones en las redes sociales a levantamientos y marchas en contra de las actividades de extracción minera y explotación de recursos naturales, como la suscitada frente a la CIESPAL por la conmemoración del “Encuentro Minero, Ecuador 2016”.

Según esta Cartera de Estado, los eventos que provocaron el enfrentamiento entre efectivos policiales y la comunidad Shuar en las instalaciones del campamento de la Compañía Minera Exsa en la provincia de Morona Santiago, fueron promovidos y respaldados por la Organización Acción Ecológica, resultando 2 militares y 5 policías heridos y 1 policía fallecido.

El 12 de enero de 2017 y bajo observación de la Comunidad Internacional, la solicitud de disolución a esta organización, planteada por el Ministerio del Interior fue desestimada, permitiendo que la organización continúe sus funciones en el país.

2.4.4 Deportaciones

La Ley de Extranjería de 1971 determina los procedimientos de control para el ingreso, permanencia y salida de ciudadanos de otros países que se encuentren en el Ecuador, la expulsión de una persona, de un país soberano, denominado bajo el eufemismo de “deportación”, se realiza bajo los parámetros de protección a la seguridad nacional

“securitismo” que orientan el tratamiento a los extranjeros desde la década de 1940 (Benavides, 2007).

La deportación en el Ecuador se encuentra regulada internamente por el siguiente marco jurídico:

- La Ley de Extranjería de 1971, actualmente codificada (Capítulo V) que establece los procedimientos generales de su aplicación.
- El Decreto Presidencial 1182 de 30 de mayo de 2012 que regula el sistema de asilo en el país, este reglamento nace a partir de la Nueva Constitución Ecuatoriana de 2008.
- La Nueva Ley de Movilidad Humana que ya ha sido aprobada (06 de febrero de 2017) pero que todavía no cuenta con reglamento y no está aplicándose ya que está en el proceso de adaptación de la Ley, lo cual puede durar hasta 6 meses después de su aprobación.

Existen varias causales para la determinación de la expulsión de un ciudadano de otra nacionalidad, estas en su mayoría se acogen a lo determinado en los encuentros internacionales con respecto al tema de refugio y presentan la clara necesidad que tienen los Estados de precautar su territorio en nombre de la seguridad pública. Son causales de deportación:

1. Haber ingresado al país sin sujetarse a inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios.
2. Haber sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estar comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión.
3. Haber sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto.
4. Ser delincuente común que no puede ser juzgado en el Ecuador por falta de jurisdicción (Benavides, 2007: 3).

El Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho al Refugio, dictaminado bajo el decreto 1182, en sus artículos 9 y 58 respectivamente, mencionan:

Ninguna persona será rechazada o excluida en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retomar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y...

Una persona solicitante de la condición de refugiado/a no podrá ser extraditada o deportada a su país de origen, mientras no exista una resolución negativa definitiva sobre su solicitud de refugio” (Decreto 1182).

Además de estas resoluciones, existen otras causales por las cuales se revé el proceso de deportación, estas fueron determinadas acogiéndose a la Declaración de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y a la Declaración de los Derechos Humanos, las cuales son las mínimas concesiones que se le deben acreditar a las personas en situación de Movilidad:

- Extranjeros con compañeras ecuatorianas embarazadas
- Extranjeros con hijos/as ecuatorianos
- Extranjeros que probaron permanencia legal

En el año 2007, la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ya realizó algunas observaciones al Estado ecuatoriano sobre su proceso de deportación 2006-2007, debido a que encontró irregularidades en el cumplimiento de las causales por las que se revé el proceso de devolución, y el respeto a los artículos 9 y 58 del Decreto 1182, por ejemplo:

- El 2.1% de las personas que fueron deportadas eran solicitantes de refugio en trámite.
- El 0.8% fueron solicitantes de refugio a quienes se les negó ese estatuto.
- Un 7.8% de personas probaron tener hijos o compañeros ecuatorianos.
- Un 0.8% de mujeres extranjeras estaban embarazadas y tenían un compañero ecuatoriano (Benavides, 2007).

Estos datos presentan inconsistencias en el accionar de las autoridades ecuatorianas en consecuencia de cumplir con la legislación sobre el refugio y el principio fundamental

de la *No Devolución* (la no deportación al lugar de origen de las personas cuya integridad esté en peligro), estipulado en la Constitución de la República y la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

No obstante, mencionadas inconsistencias siguen sucediendo, pese a la aprobación de la Constitución del 2008 que integra diversos estipulados progresistas sobre la movilidad humana. A continuación, un caso que tomó notoriedad en el país en el año 2016, debido a que presentó varias omisiones que permitieron la deportación de ciudadanos cubanos.

2.4.4.1 Deportación de 121 ciudadanos cubanos en julio de 2016.

En el mes de julio de 2016 se concluyó el proceso de deportación de 121 ciudadanos cubanos que estaban en el país, el procedimiento fue calificado como “expulsión masiva” por los medios de comunicación, abogados defensores y activistas de derechos humanos (Martinoticias, 2016).

Según un comunicado del Ministerio del Interior: “el proceso de deportación de ciudadanos cubanos en situación migratoria irregular concluyó apegado a la Ley, debido a que no acreditaron su estatus migratorio” (Martinoticias, 2016).

Los abogados de los ciudadanos cubanos, a su vez, manifestaron que varias personas apelaron a la negación del Habeas Corpus, debido a que contaban con solicitudes de refugio o alguna otra condición que revea su deportación. Sin embargo, estos atenuantes no fueron revisados, y se procedió a emitir la orden de salida de los ciudadanos extranjeros (Martinoticias, 2016).

Estas órdenes de salida provinieron del Ministerio del Interior y no de un juez, por lo que no tenían validez, debido a que el debido proceso garantiza la judicialización del caso y no es potestad del poder ejecutivo emitir un dictamen en casos de detenciones administrativas-migratorias.

La redada policial fue realizada en el parque “El Arbolito”, donde se aglutinaron los ciudadanos cubanos para pedir al gobierno ecuatoriano que les permita garantías (visa

humanitaria) de salida para dirigirse a los Estados Unidos. Frente a esta solicitud realizada, a través de una explanada con la participación de cientos de cubanos y simpatizantes, el gobierno ecuatoriano desplegó a sus fuerzas policiales para detener a las personas migrantes y llevarlas a la Unidad de Flagrancia en un primer momento y posteriormente al Hotel Carrión.

Este segundo lugar, es un conocido establecimiento al cual son llevados los ciudadanos extranjeros que no cuentan con su estatus migratorio en regla, antiguamente era un hotel y está ubicado en el centro-norte de la ciudad de Quito. Actualmente, este lugar se ha convertido en un espacio apoderado por el Ministerio del Interior y en el que según los abogados de los ciudadanos cubanos, se los tenía hacinados y en pésimas condiciones sanitarias.

Pese al trabajo desplegado por las organizaciones sociales, el día 13 de julio de 2016, se procedió a deportar a todos los ciudadanos cubanos, después de haber permanecido varios días privados de la libertad y por medio de un proceso fugaz en el cual el Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, negara el Hábeas Corpus a los isleños (Diario el Comercio, 2016).

Este proceso de expulsión, vulneró los derechos de personas que contaban con su residencia legal en el país, el no cumplimiento del Decreto 1182 permitió que el Estado ecuatoriano cometa faltas graves contra los derechos de estas personas en situación de Movilidad Humana (Orve, 2017).

Capítulo III

3. Relación Estado-ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio en el país.

En el Ecuador existen varias ONG internacionales que directa o transversalmente trabajan con población refugiada y solicitante de refugio. Estas organizaciones no gubernamentales extranjeras provienen de distintos países y entre sus mandatos y constitución no exclusivamente está su labor dirigida a las personas refugiadas. Sin embargo, por su campo de acción en el país, sus actividades y proyectos han beneficiado a esta población de atención prioritaria y protección internacional.

A continuación, se presenta una lista de las ONG internacionales que trabajan en proyectos en los cuales participan personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Ecuador:

ONG INTERNACIONALES QUE TRABAJAN CON POBLACIÓN REFUGIADA Y SOLICITANTE DE REFUGIO EN EL ECUADOR		
NOMBRE	SIGLAS	PAIS DE PROCEDENCIA
ORGANIZACIÓN HEBREA PARA AYUDA A INMIGRANTES Y REFUGIADOS	HIAS	ESTADOS UNIDOS
ASYLUM ACCESS	AAE	ESTADOS UNIDOS
CARITAS	Caritas	ALEMANIA
MISIÓN ESCALABRINIANA	ME	ITALIA
SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS	SJR	ITALIA
FUNDACIÓN ESPERANZA	FE	COLOMBIA
CARE INTERNACIONAL	CI	ESTADOS UNIDOS
THE FOUNDATION FOR THE REFUGEE EDUCATION TRUST	RET	SUIZA
CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS	NRC	NORUEGA
SAVE THE CHILDREN INTERNACIONAL	STC	REINO UNIDO
PLAN INTERNACIONAL	PLAN	ESTADOS UNIDOS
CATHOLIC RELIEF SERVICES	CRS	ESTADOS UNIDOS

Fuentes: Tríptico "Oficinas de ACNUR y otras organizaciones que brindan atención a personas refugiadas en el Ecuador".

Directorio ONG's SETECI 2014.

Para este trabajo de investigación he tomado como caso de estudio a dos de estas ONG internacionales (HIAS y Assylum Access), debido a que estas organizaciones por su especificidad y campo de acción relacionada directamente con el refugio, han sido las

ONG internacionales que han tenido más representatividad y participación en los medios de comunicación que fueron escogidos para recabar la información y que constan en la metodología.

Estas ONG internacionales por su mandato, están constituidas para trabajar en el país directamente con población refugiada y solicitante de refugio, por lo cual son organizaciones sensibles a las políticas públicas migratorias implementadas por el Estado ecuatoriano.

Es importante reconocer que para que las ONG internacionales abran sus puertas en el país, es porque el Estado ecuatoriano ha presentado la apertura en su legislación para contar con el apoyo técnico, financiero y de transferencia de tecnología, a través de la Cooperación Internacional.

En el Decreto Ejecutivo No. 16 se manifiesta la expedición del reglamento SUIOS y además, incluye en su título II, capítulo I, la legislación que ratifica el derecho a la organización de las ONG internacionales:

Artículo 3.- Definición. Para efectos del presente Reglamento, organizaciones sociales se definen como el conjunto de formas organizativas de la sociedad, a través de las cuales las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, tienen **derecho** a convocarse para constituirse en una agrupación humana organizada, coordinada y estable, con el propósito de interactuar entre si y emprender metas y objetivos lícitos para satisfacer necesidades humanas, para el bien común de sus miembros y/o de la sociedad en general con responsabilidad social y en armonía con la naturaleza, cuya voluntad, se expresa mediante acto constitutivo, colectivo y voluntario de sus miembros y se regula por normas establecida para el cumplimiento de sus propósitos (Decreto Ejecutivo No. 16. 2013).

Artículo 5.- Tipos de organizaciones. Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir:

1. Corporaciones;
2. Fundaciones;
3. **Otras formas de organización social nacionales o extranjeras; y,**

4. Organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado, que soliciten la incorporación al sistema.

Estos artículos demuestran que según la Constitución y demás leyes, en el Ecuador las ONG internacionales tienen derecho a constituirse, convocarse e interactuar con otras instituciones y organizaciones para cumplir con sus propósitos.

Pero también, es importante reconocer que el Estado ecuatoriano ha creado políticas y normativas que han causado tensiones por ser percibidas como punitivas y de control, no solo para los representantes u simpatizantes de la labor de las ONG internacionales, sino también para los partidos políticos del país que convocan a diversas agrupaciones sociales entre sus filas, como vemos a continuación:

Guillermo Lasso, Movimiento Creo/ lista 21

“Los candidatos del cambio proponemos derogar el Decreto 16 y sus reformas para romper el grillete que han puesto a la sociedad civil, limitando el trabajo de las diferentes organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras en Ecuador. Qué propone el oficialismo: mantener el Decreto 16 para reforzar los mecanismos de represión a la sociedad civil. Nosotros creemos en las libertades. La democracia es uno de los cimientos de las sociedades libres y su fortalecimiento requiere indispensablemente del pleno respeto a los derechos fundamentales y a las libertades (Diario EL COMERCIO, 2016)

Washington Pesántez, Unión Ecuatoriana/ Lista 19.

El Decreto 16 ha coartado las libertades de asociación y expresión de las fundaciones, organizaciones no gubernamentales y comunidades. Los casos como el de Acción Ecológica o el mismo de la comunidad shuar han sido amparados por este decreto y los artículos de ataque, resistencia y sabotaje. En nuestro gobierno vamos a derogar el Decreto 16 y pediremos la reforma de los artículos de Código Orgánico Integral Penal (COIP) con el fin de garantizar las libertades de la población a través de sus organismos, que buscan defender causas que son legítimas. Creemos firmemente en un estado de derecho (Diario EL COMERCIO, 2016).

José Miguel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch

“Las organizaciones extranjeras que deseen trabajar en Ecuador deberán pedir autorización a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, e informar cuáles son sus “finés y las labores que desean efectuar en el país”. Deberán entregar documentación que “demuestre su existencia legal”, incluido su estatuto en español. Luego, el gobierno consultará a las embajadas y consulados ecuatorianos en los países donde realiza actividades la organización internacional para obtener información sobre su “legalidad, solvencia y seriedad”. A partir de esta información, el gobierno decidirá sobre la conveniencia de suscribir un convenio con la organización internacional para autorizar su funcionamiento en Ecuador.

El decreto además impone a las organizaciones internacionales prohibiciones que no están claramente definidas y, entre otras cosas, no se les permite realizar actividades que “atenten contra la seguridad y la paz pública”. También permite a funcionarios gubernamentales realizar un seguimiento de las actividades de una organización “para asegurar el fiel cumplimiento de sus obligaciones” y revocar el convenio internacional si determinan que la organización no cumple con lo establecido en éste” (Ifex, 2013).

En este sentido y para reconocer la relación actual entre el Estado ecuatoriano y las ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio, es importante conocer varias versiones, voces, percepciones y realidades; basándonos en los puntos neurálgicos (políticas públicas y normativas) que son las principales causas de las tensiones entre estos actores.

Sin embargo, al final del día son los propios actores quienes tienen la última palabra al momento de establecer un juicio de valor con respecto a la relación actual entre el Estado y las ONG internacionales que trabajan sobre el refugio. Por tal motivo, es imperante reconocer si la política pública migratoria permite el cumplimiento de los objetivos comunes o no lo hace.

3.1 Organización Hebrea para ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS)

Esta organización fue creada inicialmente en Estados Unidos en el año de 1881, con el propósito de asistir a los judíos que fueron expulsados de Rusia y Europa por la

persecución racial (Reyes, 2015: 35). Posteriormente, en el año 2000 la organización se expande a África, Latinoamérica, Europa, Asia y Medio Oriente (HIAS. 2017).

En el Ecuador la ONG empezó sus funciones en el año 2003 y en conjunto con ACNUR han desarrollado varios programas y proyectos destinados a las personas colombianas que son la población más grande de refugiados en Latinoamérica (HIAS. 2017).

Las principales áreas de apoyo de HIAS en el Ecuador son las siguientes:

Protección Legal: La integración de refugiados colombianos en las sociedades de los países que los han acogido, es fundamental para que estas personas no se sientan marginadas y puedan rehacer sus vidas (HIAS, 2017).

Varias personas que han sido reconocidos bajo la ley internacional como refugiados no acceden a esta condición en los países en los que residen. HIAS aboga por mejores políticas para refugiados en los países albergantes. Por lo tanto, HIAS les brinda asesoría para garantizar sus derechos, además de asesorarlos en otras áreas como en temas civiles, de arriendo, entre otros. (HIAS, 2017).

Apoyo Psicológico: HIAS provee de terapia individual y grupal para niños, parejas y familias para ayudarlos a sobrellevar el haber vivido en un país violento y para confrontar el estrés diario que representa vivir como refugiado en un país distinto (HIAS, 2017).

Sustento: HIAS oferta programas de entrenamiento vocacional, asistencia laboral y ofrece subvenciones para que los refugiados puedan abrir pequeños negocios. La organización además, trabaja con instituciones bancarias para la otorgación de microcréditos para refugiados (HIAS, 2017).

HIAS en unión con la United Nations World Food Programme, proveen comida y dinero a los recientes refugiados en los países de acogida (HIAS. 2017).

3.1.1 Relación Estado ecuatoriano-HIAS según caracterización de políticas públicas migratorias implementadas desde el año 2008.

Los días 19 de junio de 2016 y 03 de abril de 2017, se mantuvieron reuniones con Sabrina Lustgarten, Directora de HIAS en Ecuador para preguntarle sobre la posición de la ONG que ella representa con respecto a ciertas políticas y normativas implementadas por el Estado ecuatoriano a partir del año 2008.

Para Sabrina Lustgarten la Ley de Movilidad Humana aprobada, presenta la nueva perspectiva que tiene el Estado ecuatoriano sobre el refugio. Ella menciona que en la nueva Ley se le dedica un capítulo completo a este derecho (condición de refugio) y que esto representa un cambio positivo, que demuestra la buena intencionalidad del Estado. La directora de HIAS espera que en el reglamento de la Ley se pueda trabajar en algunos retos que la población refugiada sigue teniendo en Ecuador, como serían temas de inclusión social, cultural y económico.

Con respecto al SUIOS, Sabrina Lustgarten menciona que desconoce el sistema, que cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana les solicita alguna información, la organización no tiene ningún inconveniente en enviárselos.

Afirma que no sabe si el ministerio es el encargado de subir la información en el SUIOS, ya que alguna vez le comentaron que debía utilizar un programa para este fin, sin embargo, hasta el momento ni Cancillería ni ninguna otra entidad pública le ha solicitado formalmente que lo haga.

Por lo tanto, el SUIOS no afecta en nada a las funciones que esta ONG realiza en el país, ya que hasta el momento, no se ha solicitado por vía oficial ningún tipo de inspección de las instalaciones de la ONG u otra acción que pudiera ser de carácter restrictivo.

Al preguntar sobre la posición de la ONG en relación a las deportaciones que ha realizado el Estado ecuatoriano desde el año 2008 y especialmente a las realizadas en el mes de julio del año 2016, en donde fueron expulsados varios ciudadanos cubanos, la Directora de HIAS afirma que no tiene los elementos suficientes para responder.

En los temas que trabajan sobre apoyo psicosocial, medios de vida y modelos de graduación con familias de interés (refugiados y solicitantes de asilo), menciona que levantaron un trabajo muy cercano con las dependencias estatales, con las cuales se articularon procesos sostenibles. Por ejemplo, con el Ministerio de Trabajo y con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se articularon talleres de concientización e información en temas de acceso laboral y derechos de los refugiados y solicitantes de refugio, en empresas privadas.

Con respecto al terremoto de Esmeraldas y Manabí en Abril de 2016, articularon un proceso de apoyo y capacitación a los equipos de respuesta en emergencia del Ministerio de Inclusión Económica y Social y de la Secretaría de Riesgos. Con la Defensoría del Pueblo trabajan en temas de protección de población solicitante de refugio y refugiados. Estos, entre varios ejemplos de articulación.

Recalca además, que tienen muy buena relación con los funcionarios de la Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana con quienes han establecido un intercambio importante de experticias técnicas y operativas.

Lustgarten concluye que la relación entre HIAS y el Estado ecuatorianos es bastante productiva y que espera que las nuevas autoridades (en relación a las elecciones presidenciales en febrero de 2017), tengan la misma apertura al tratar temas sensibles como lo es el refugio.

3.2 Asylum Access

Asylum Access fue fundado el 27 de septiembre del 2005. Su trabajo se enfocó en el proceso de la determinación del acceso al estatus de refugiado en más de 50 países alrededor del mundo. Basándose en la experiencia en territorio de organizaciones amigas que proveen de asistencia legal a refugiados (Assylum Access, 2017).

En el año 2007 empezaron sus labores en Quito, debido a que el Ecuador se convirtió en el primer país de acogida de refugiados en Latinoamérica, especialmente de personas provenientes de Colombia (Assylum Access, 2017).

A finales del año 2012, la organización empieza a ofrecer asesoría legal a personas refugiadas en: Esmeraldas, Lago Agrio, Ibarra, Tulcán, Guayaquil y Santo Domingo (Assylum Access, 2017).

Las principales áreas de apoyo de Asylum Access en el Ecuador son las siguientes:

Servicios legales y representación a los refugiados: Asylum Access Ecuador (AAE) ayuda y aconseja en el proceso de determinación de la condición de refugiado, así como en la protección de los derechos humanos garantizados en las leyes ecuatorianas (Assylum Access, 2017).

Los voluntarios en servicios legales y enlace comunitario (VLA) ofrecen una asistencia y representación personalizada para cada persona refugiada, inclusive en temas de acceso al trabajo, a la educación y otros servicios sociales. Los VLA también realizan talleres destinados a sensibilizar a los refugiados sobre sus derechos y encuentros de mujeres, donde se ofrece un espacio seguro de discusión y colaboración para mujeres refugiadas (Assylum Access, 2017).

Incidencia política: Con el objetivo de mejorar el proceso de determinación del estatus de refugiado, los voluntarios en la organización se dedican al litigio estratégico en temas de derechos.

3.2.1 Relación Estado ecuatoriano-Asylum Access según caracterización de políticas públicas migratorias implementadas desde el año 2008.

El día 06 de marzo de 2017, se entrevistó a Enrique Orve, Director de Servicios Legales y Enlaces Comunitarios de Assylum Access. Nos comentó que para la ONG la vigencia de la Ley de Movilidad Humana es positiva, ya que la legislación anterior estaba desactualizada y no respondía a las necesidades y requerimientos de las personas en movilidad.

Enmarca que el hecho de que sea positiva no quiere decir que está completa o que sea perfecta, ya que la Ley presenta varios vacíos jurídicos. Orve espera que estas ambigüedades sean cubiertas en el reglamento, sin embargo menciona que es en la Ley

en donde se deben solventar los tiempos de cada proceso, las entidades que son responsables y los protocolos a seguir, que es lo que precisamente no está claro.

Comenta que, actualmente tienen solicitudes de la condición de refugio paralizadas, ya que en el Ministerio de Relaciones Exteriores no saben cómo proceder durante la transición y que esta institución les ha pedido tiempo.

Sobre el SUIOS, Enrique Orve considera que es un sistema creado para ejercer control y presión a las organizaciones sociales en general, dice que con herramientas como estas, que pretenden conocer todas las actividades de las organizaciones, son con las que se pierde el concepto de organización no gubernamental.

Además, considera que el tiempo que se entrega para recopilar y justificar la información que solicitan las instituciones gubernamentales es demasiado largo, y que este tiempo se retira del tiempo que se utiliza para cumplir con su mandato social.

Con respecto a las deportaciones, Orbe afirma que las realizadas en julio de 2016 fueron inconstitucionales, debido a que varios ciudadanos cubanos tenían residencia o estaban realizando el proceso para obtener la residencia.

La deportación de los ciudadanos cubanos fue una total arbitrariedad por parte de las instituciones del Estado, varios de ellos contaban con la residencia en el país. Lo que si hay que aclarar es que esa gente no tenía la condición de refugiado (Orbe, 2017)

Si bien aclara que las personas que fueron deportadas no contaban con la condición de refugio, comenta que con la Defensoría Pública están siguiendo las denuncias realizadas al proceso de deportación. Un dato interesante es que según su versión, se ha perdido el contacto con varias personas que fueron deportadas, y que están llevando un seguimiento de este tema para dar con el paradero de estas personas en Cuba.

Al solicitar al Director de Servicios Legales y Enlaces Comunitarios de Assylum Access sobre su versión acerca de la relación que mantiene la ONG con el Estado, tomando en cuenta las tensiones por las diferentes posturas, responde:

Es bastante buena, han habido momentos de crisis y no comprensión por las diferencias innatas entre una organización social y la institucionalidad, pero hemos sabido llevar las cosas adelante.

Con Laura Romero, Directora de Refugio y Apatridia, la relación es excelente, hay respuestas en todas las provincias, no se han presentado dificultades en función de los casos. Más bien, con otras instituciones hemos tenido un poco de fricción por el desconocimiento que estas instituciones como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Educación, tienen sobre los derechos de los refugiados (Orbe, 2017).

3.3 Visión institucional sobre la relación: Estado ecuatoriano-ONG internacionales

María Landazuri, ex Viceministra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana hasta junio del año 2016 y actual Vicecónsul en Canadá, en una entrevista realizada el día 20 de junio de 2016 en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, con el propósito de dar una charla sobre “Gestión de las Migraciones”, comentó que personalmente había presentado una propuesta a la Asamblea Nacional por parte del Viceministerio de Movilidad Humana para la Ley de Movilidad Humana.

Esta propuesta según la funcionaria, fue la base en la que trabajaron los assembleístas de las circunscripciones del exterior para crear la actual Ley de Movilidad Humana. Para Landázuri, la LOMHU presenta todos los elementos que una Ley debe tener para respetar la nueva visión que tiene el Estado sobre las migraciones.

Sobre el SUIOS, reconoció que el sistema ha causado cierta tensión con las ONG internacionales que no les gusta presentar informes, como ejemplo puso a Assylum Access. Advirtió que el sistema sirve para llevar un control de las acciones que se llevan a cabo en el Ecuador por parte de organizaciones internacionales y que es un derecho del Estado conocer la función que el dinero del exterior realiza en el país.

Declaró que “los objetivos de las ONG internacionales deben estar alineadas al Plan Nacional del Buen Vivir¹¹, se les dio los lineamientos a que escojan, y si quieren sentirse parte del país deben acatarlas” (Landázuri, 2016).

Landázuri puntualizó que, por lo general, la relación entre el Estado y las ONG internacionales que trabajan sobre el tema del refugio en el país es totalmente estable.

Las instituciones gubernamentales presentan los canales adecuados de comunicación y responden favorablemente a las recomendaciones que estas organizaciones realizan para el beneficio de su población meta; obviamente, tomando en cuenta que no se contrapongan a los requerimientos institucionales y de soberanía (Landázuri, 2016).

3.4 Visión de ACNUR sobre la relación: Estado ecuatoriano-ONG internacionales

Sonia Aguilar, Oficial de Información Pública de ACNUR, sostiene que la relación entre las ONG internacionales que trabajan sobre temas de refugio en el país y el Estado ecuatoriano, es positiva, “hay trabajo interinstitucional más sinergia, se ofrecen experiencia y se combinan capacidades” (Aguilar, 2017).

Reconoce que existen ciertas políticas públicas y normativas que pueden ser perfectibles; sin embargo, apoyan toda ley que reconozca y valore los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de refugio y menciona que a su parecer, el país está haciendo un esfuerzo importante a través de la Ley de Movilidad Humana, en este aspecto.

Al preguntarle sobre su opinión acerca del SUIOS, comenta que “el Estado se preocupa por su seguridad y eso es respetado por el ACNUR” (Aguilar, 2017). De igual forma, responde que no es competencia de la agencia opinar sobre el marco legal de la política pública ni intervenir en acciones institucionales, esto como referencia a las deportaciones de ciudadanos cubanos en junio de 2016.

¹¹ El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, es el tercer plan a escala nacional. Está nutrido de la experiencia de los dos planes anteriores. Contiene un conjunto de 12 objetivos para la inversión de los recursos públicos y la regulación económica del Ecuador. Más información en: www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional

Lo que si hace ACNUR es solicitar audiencia al Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana para comentarle sus apreciaciones sobre cierta situaciones concernientes a su población meta, y hasta ahora se ha tenido toda la apertura por parte de esta dependencia pública (Aguilar, 2017).

Conclusiones

La información que se recopiló para realizar esta investigación, presenta a través de diversos artículos de los medios de comunicación del país, puntos neurálgicos con los cuales se percibe la tensión entre las ONG internacionales y el Estado ecuatoriano.

Las publicaciones muestran el disgusto de los representantes de las ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio, así como ONG que trabajan sobre temas de movilidad humana en general, con respecto a ciertas políticas públicas y normativas establecidas por el Estado a partir del año 2008.

La inconformidad crece, ya que a partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado había conceptualizado en su ley máxima, ciertos principios pro persona y pro migrante que eran nuevos en la región.

Que un cuerpo de ley estipule la Ciudadanía Universal, la libre movilidad de todas y todos, entre otros principios, demostraba la posición progresista y pro derechos del Estado. Sin embargo, y como ya lo hemos presentado, estos principios y esta conceptualización no contaban con los instrumentos jurídicos necesarios que respalden su implementación y cumplimiento.

Por tal motivo, la aplicabilidad completa de la Ciudadanía Universal y la libre movilidad duró hasta el año 2010, cuando estos principios son vulnerados y se establecen nuevamente los requisitos de visado.

Las ONG internacionales encontraron además, otros elementos que se contraponían al discurso pro derechos de la Constitución, ya que la vigencia del SUIOS, fue percibida como un instrumento de control por las organizaciones sociales, ONG nacionales e internacionales, personalidades de la política nacional, entre otros. La aprobación de una Ley de Movilidad Humana que fue tildada por las ONG internacionales y por otras organizaciones sociales como una normativa que presentaba varios vacíos jurídicos, y un proceso de deportaciones masivas que en el año 2016 presentó faltas al debido proceso, lo indicaban.

Sin embargo, al profundizar en la investigación, encuentro que si bien todos estos elementos causan cierta distensión en la relación entre estos actores, no han sido aspectos suficientemente fuertes y válidos como para resquebrajar la estable relación que presentan.

Al consultar a los voceros de HIAS y Assylum Access sobre su visión acerca de la relación que mantienen las ONG internacionales que trabajan con población refugiada y solicitante de refugio con el Estado, ambos representantes opinan que es positiva.

Comentan que, si bien existen diferencias con respecto al cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre el refugio en el país, las instituciones gubernamentales han abierto los canales de comunicación y diálogo para que se puedan tratar los temas e irlos solventando.

La institucionalidad representada por la Ex Viceministra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la representante de ACNUR confirman esta afirmación.

Por lo tanto, puedo concluir que, sin duda el Estado ecuatoriano ha recorrido un largo trayecto para conceptualizar y otorgar el derecho al refugio en el país, lo ha reconocido en diferentes instrumentos internacionales y ha plasmado en su legislación su procedimentación. Sin embargo, todavía hace falta que los actores involucrados, nacionales e internacionales sigan construyendo mesas de diálogo e instrumentación para solventar las necesidades que todavía tienen los refugiados y solicitantes de refugio en el país. Especialmente temas relacionados a lo laboral y a la inclusión social y cultural.

El SUIOS ha sido un reglamento que ha provocado un intenso debate, debido a su utilización por parte del Estado, existen algunas organizaciones que no la ven como una amenaza, sin embargo hay otras que si mantienen su inconformidad al carácter restrictivo y de control que presenta.

Si bien es un derecho de todo Estado autónomo llevar un seguimiento de las acciones que realizan las ONG internacionales en su territorio, así como, el conocer en qué actividades se invierte el dinero que proviene del extranjero.

El crear un sistema (SUIOS) que además permite las inspecciones de las oficinas de las organizaciones internacionales y excluye de su participación en el país a aquellas ONG que se las percibe como contrarias a la visión política, generará inconformidad con la sociedad como ha sido evidente.

Es necesario que el Estado ecuatoriano aplique el SUIOS como una herramienta técnica y no política, esto permitirá que las ONG internacionales en el país, siempre y cuando se dediquen a cumplir con su mandato, lo puedan hacer libremente. De esta forma, se beneficiará a su población meta.

Y el Estado contaría con un instrumento que le permita obtener información sobre las áreas de acción de las ONG internacionales, así como, sus líneas de inversión de recursos extranjeros.

La relación estable que hasta el momento presenta el Estado con las ONG internacionales que trabajan sobre el refugio en el país, continuará así, mientras el Estado reconozca que no cuenta con la suficiente experticia para solventar las necesidades que abarca el cumplimiento del derecho al refugio.

Además, debe reconocer que estas organizaciones son autónomas y que tienen una posición representativa en la sociedad, por lo que la conveniencia de una buena relación es positiva para ambos actores.

La política pública debe ser creada para satisfacer las necesidades de las poblaciones y no para establecer una visión política. Se requiere que las políticas y normativas creadas por el Estado, si bien, benefician al Estado, no pueden dejar de respetar lo ya confirmado y estipulado en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Estado ecuatoriano así como todos los estados receptores de personas solicitantes de refugio y de inmigrantes en general, deben preocuparse más por regularizar a esta

población. De esta forma, se podría evitar el fortalecimiento de redes que lucran con el desamparo y se estaría cumpliendo con los instrumentos suscritos.

La Constitución de la República del Ecuador fue catalogada por la prensa nacional e internacional como una de las más proteccionistas de los derechos humanos y de la naturaleza en el mundo. Durante su vigencia y con respecto a la movilidad humana se ha visto que se necesita más que lo tipeado en un documento para que los principios progresistas se concreten.

La coyuntura de cambio en la que fue creada la Carta Magna fue desapareciendo con el tiempo y la institucionalidad se dio cuenta que no le convenía tanta apertura pro derechos porque no la sabía gestionar. Por lo tanto, en el camino crearon las políticas y normativas ya expuestas con las que solventaban como parches las situaciones que se desbordaban de su manejo y practicidad.

Ahora que contamos con la recientemente aprobada Ley de Movilidad Humana, se debe esperar que en el camino se vayan resolviendo a tiempo los vacíos jurídicos que ya son visibles, para que las personas refugiadas y solicitantes de refugio puedan contar con el reconocimiento pleno de sus derechos, sin importar la coyuntura política por la que esté atravesando el país.

Bibliografía

Argibay, Miguel, Gema Celorio y Juanjo Celorio (2009). *Educación para la Ciudadanía Global. Debates y desafíos*. Bilbao: HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Recuperado el 20/09/16 de www.fcongdi.org/DOCUMENTOS/Educacion_para_la_ciudadania.

Benavides, Gina (2007). *Procesos de deportación en Ecuador*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, PADH y Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado el 03/01/2017 de dwww.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/.../ginabenavides.pdf

Caballero, Enriqueta (1999). *Las ONG como actores de las relaciones internacionales*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de eprints.ucm.es/2019/1/S1038801.pdf.

Hamburger, Álvaro (2014). *El Socialismo del Siglo XXI en América Latina: Características, Desarrollos y Desafío*. Bogotá: Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 9, núm.1. Recuperado el 12/10/16 de www.redalyc.org/pdf/927/92731211006.pdf

Hevia de la Jara, Felipe (2009). *Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XV No. 45. Recuperado el 20/07/16 de www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v15n45/v15n45a2.pdf

Reyes, Pamela (2015). *Consecuencias Políticas, Sociales y Culturales de la Cooperación Ecuatoriana en los Refugiados Colombianos en Quito durante el periodo 2008-2013*. Trabajo de titulación. Quito: Universidad de las Américas, sede Ecuador.

Romero, Jorge (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de www.uovirtual.com.mx/moodle/lecturas/nuevoints/6.pdf

Rivas, José Antonio (2003). *EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA REVALORIZACION DE LAS INSTITUCIONES*. Revista digital REDALYC.ORG. Recuperado el 06/04/17 de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>> ISSN 0124-0781

Rivera, Fredy, Hernando Ortega, Paulina Larreátegui y Pilar Riaño-Alcalá (2007). *Migración forzada de Colombianos: Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región. Recuperado el 02/01/13 de www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50148.pdf

Ubidia, Daniela (2014). *Impactos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 sobre el Derecho a Solicitar Refugio en el Ecuador*. Revista de Derechos Humanos: Aportes Andinos. Recuperado el 02/03/17 de repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4431/1/04-TC-Ubidia.pdf

Valenzuela, Oscar (2013). *Extranjeros no inmigrantes*. Revista judicial derechoecuador.com. Recuperado el 06/04/17 de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2013/12/10/extranjeros-no-inmigrantes>.

Notas de prensa

Diario El Comercio (2016). “Cuba culpa a EE.UU. de la deportación de emigrantes cubanos desde Ecuador”. 12 julio 2016.

Diario El Comercio (2016). “Decreto 16 será cambiado o eliminado”. 23 diciembre 2016.

La Hora (2016). “Ecuador: 35 cubanos fueron deportados, según abogados”. 9 de julio de 2016.

Martinoticias (2016). “Ecuador concluye proceso de deportación de cubanos”, 13 julio 2016.

Legislación interna, sentencias internacionales y otros documentos oficiales

Declaración de Cartagena sobre refugiados. Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

Directrices sobre la Protección Internacional: "Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1ª (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967, 7 de mayo de 2002.

Memorando interno de la Asamblea Nacional no. 219452. Fecha 16-07-2015

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267.

Reglamento Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales. Decreto Ejecutivo 739.Registro Oficial 570 de 21-ago.-2015.

Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967. Decreto N. 3301, 6 MAYO 1992.

Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al 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. Decreto 1182, 30 de mayo de 2012.

Páginas electrónicas

Agencia de la ONU para los refugiados. Fecha de consulta: 01/12/16. Disponible en: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/>

Assylum Access, página web. Fecha de consulta: 01/12/2017. Disponible en: <http://asylumaccess.org/>.

Coalición por las Migraciones y el Refugio. Fecha de consulta: 20/03/2017. Disponible en: <https://serviciojesuitarefugiadosecuador.files.wordpress.com/.../pronunciamiento-de-la-coalitic3b3n-sobre-la-ley-de-movilidad-marzo-2017-2.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Viceministerio de Movilidad Humana. Fecha de consulta: 17/02/2016. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/información-refugio/>

Organización Hebrea para ayuda a Inmigrantes y Refugiados. Fecha de consulta: 01/12/16. Disponible en: <https://www.hias.org>

