

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL REFUGIO Y SU INSTRUMENTALIZACIÓN EN LA POLÍTICA DE
MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR.**

LEWIS RICARDO CORTEZ RECALDE

NOVIEMBRE 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL REFUGIO Y SU INSTRUMENTALIZACIÓN EN LA POLÍTICA DE
MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR.**

LEWIS RICARDO CORTEZ RECALDE

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES/AS: GRACE JARAMILLO, JOSÉ LUIS FUENTES**

NOVIEMBRE, 2014

DEDICATORIA

"Triste época la nuestra. Es más fácil desintegrar un átomo que superar un prejuicio."
(Albert Einstein, Refugiado, 1933)

Por la construcción de un mundo mejor, por ti y para ti Mati.

AGRADECIMIENTOS

A Lorena, mi compañera de vida, por su apoyo, paciencia y amor,

A Matías, por su alegría que rompe barreras y muestra un mundo mejor,

A mi madre, Geovanna, por su ejemplo y dedicación para sus hijos y nieto,

A mi hermano, Raúl, por su amistad, cariño y fuerzas en este recorrido,

A mi familia materna y política, por darme los ánimos para concluir esta etapa de mi vida,

A mis queridos amigos y amigas de la Dirección de Refugio por su apoyo de siempre.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN.....	7
Planteamiento de la Problemática.....	9
Objetivo del estudio.....	9
CAPÍTULO I	10
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS.....	10
Análisis de políticas públicas.....	10
El enfoque de análisis de las Políticas Públicas a través del Nuevo Institucionalismo o Neo-institucionalismo.....	12
El Neo-institucionalismo Histórico.....	13
El Neo-institucionalismo de la Elección Racional.....	16
El Neo-institucionalismo Sociológico.....	18
Las políticas como paradigmas.....	21
Análisis de las políticas públicas a partir de los instrumentos.....	25
La Metodología.....	30
Técnicas de recolección de datos.....	32
CAPÍTULO II.....	33
ENTRE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO.....	33
Introducción.....	33
La Migración Internacional.....	35
Los factores que determinan la migración en América Latina.....	38
La inmigración hacia América.....	41
La emigración desde la región americana.....	43
El Refugio en el mundo.....	44
Conclusiones.....	54
CAPÍTULO III.....	58

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR. EL REFUGIO COMO INSTRUMENTO PARA SU IMPLEMENTACIÓN.....	58
Introducción.....	58
Breve descripción de la política migratoria ecuatoriana.....	59
El cambio de paradigma de la política migratoria a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.....	63
La instrumentalización del Refugio.....	72
El refugio en el Ecuador.....	73
El Refugio como instrumento de la Política de Movilidad Humana.....	83
Conclusiones.....	91
CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	99
ANEXOS.....	103

Introducción

La migración es un fenómeno social y económico que ha existido desde inicios de la creación del mundo, en el cual los diferentes asentamientos de personas han debido movilizarse en busca de alimento, mejores condiciones climáticas, comercio entre otros, para lo cual a través de la historia, los diferentes Estados se han visto abocados a generar diversas políticas para su control.

Ecuador es uno de los países de América Latina que se ha caracterizado por tener bien marcadas las 2 características de la migración, es decir, es un país de origen y de destino de personas en situación de movilidad Humana. Desde la década de los 70 y 80 ha existido una migración de las personas ecuatorianas a nivel regional y extraregional, sin embargo, luego de la crisis política y económica de la década de los 90, originó un flujo masivo de ecuatorianos/as en busca de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, para finales de los 90 e inicios del nuevo milenio, también se evidencia un incremento de extranjeros en el Ecuador, especialmente provenientes de Colombia a causa de la implementación del Plan Colombia que buscaba combatir al narcotráfico, que terminó incidiendo en la salida obligada de miles de personas en busca de paz y tranquilidad, lo cual se evidencia con el incremento sustancial de las solicitudes de refugio en el Ecuador por parte de hermanos/as colombianos/as, convirtiéndolo en el país con mayor número de refugiados en América Latina hasta la actualidad.

Por otro lado, con la entrada al poder del gobierno del Rafael Correa, se intenta dar un cambio de paradigma del modelo de gestión de la administración del país, el cual era regido desde un enfoque neoliberal, y que buscaba un cambio trascendental en donde el eje fundamental que regiría este nuevo modelo de gestión sería la consecución del *Sumak Kawsay* o del “Buen Vivir”.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, es construida con la finalidad de brindar el marco referencial que fundamente las acciones del gobierno con un enfoque del reconocimiento de derechos de las persona que habitan el territorio ecuatoriano, es así que, al respecto de los derechos de las personas en situación humana, las cataloga como personas de atención prioritaria, y para quienes se establecen garantías que permitan el pleno goce de dichos derechos y obligaciones.

El derecho a solicitar asilo y refugio se convierte en uno de los mecanismos de protección internacional para quienes huyen porque sus vidas se hayan visto o se puedan

ver gravemente afectadas. Este mecanismo es otorgado en el Ecuador a través de la visa 12-IV de calidad no inmigrante, misma que da a sus portadores los mismos derechos y obligaciones además de una permanencia regular mientras su condición como refugiado exista.

Debido a este incremento de solicitudes de refugio, no todas las personas en situación de refugio han podido acceder al sistema, lo cual generó que el gobierno establezca políticas para su atención. Por otro lado, se denota la existencia de una legislación en materia migratoria emitida en el año 1971, misma que no estaría acorde con la nueva Constitución.

En los últimos años, la visa de refugio ha sido la más solicitada por parte de las personas en necesidad de protección internacional, no obstante, también ha sido requerida por quienes no necesitan de esta protección, lo cual habría ocasionado un colapso en el sistema de refugio en el Ecuador. Esta situación se daría también a causa la falta de acceso a los otros tipos de visa establecidos en la legislación actual sobre la materia.

Por lo expuesto, la intención de este estudio es el de analizar las causas por las cuales el refugio se ha convertido en un instrumento de la política migratoria, o como las consecuencias del entorno que gira alrededor del sistema de refugio ha ocasionado su instrumentalización dentro de la política pública sobre la materia.

En este sentido, inicialmente se analizarán las corrientes teóricas utilizadas tanto para el análisis de las políticas públicas, así como para los instrumentos de política, para de esta manera poder guiar la metodología que seguiré la presente investigación. En un segundo momento, en un contexto general se describirá a la migración a nivel mundial, las causas para emigrar e inmigrar y finalmente se referirá al contexto de la protección internacional de las personas a través de la figura de Refugio.

En una tercera instancia, se aterrizará directamente en la situación de refugio en el Ecuador, se analizará a la Constitución como un cambio de paradigma que regirá a la política de movilidad humana del Ecuador; y, se analizará cómo la figura del refugio ha sido utilizada como instrumento de esta política. Finalmente se realizarán las conclusiones que se obtendrán a partir de la presente investigación.

Finalmente, la presente investigación no pretende dar juicios de valores sobre si la aplicación de la política migratoria o la política de refugio fueron buenas o malas, sino

se trata de explicar, a través de la metodología descrita posteriormente, como se da la instrumentalización en el análisis de políticas públicas.

Planteamiento de la Problemática

¿Cuáles son las causas que habrían provocado la instrumentalización de la figura de Refugio?.

¿Provocó la Constitución de la República del Ecuador de 2008 un cambio de paradigma de la política migratoria?

Objetivo del estudio

Analizar las razones por las cuales las personas inmigrantes han utilizado la visa de refugio y el papel desempeñado por el Estado como ente rector de la política sobre la materia a partir de la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

CAPÍTULO I ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS

Con la finalidad de analizar a la política migratoria del Ecuador y el Refugio como un instrumento de política, a continuación se presentarán varios enfoques de análisis tanto de las políticas públicas así como de los instrumentos de políticas, que finalmente permitirán tener una postura sobre la cual se efectuará el presente estudio.

Análisis de políticas públicas

Las políticas públicas son consideradas como mecanismos utilizados por los gobiernos para atender las problemáticas generadas dentro de la sociedad. Para Thoenig, una Política Pública se caracteriza por la atención que prestan las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental para resolver un problema público, para ello deben realizar un estudio el cual abarca múltiples aspectos que van desde la definición de la problemática, la selección de prioridades de intervención ante el problema planteado, hasta la toma de decisiones para la implementación de la política pública, su administración y evaluación respectiva, para lo cual, pueden utilizar diferentes herramientas para tratar de conseguir los resultados esperados. (Thoenig, 1997: 19)

En este sentido, para Thoenig es importante el proceso de la política pública mismo que ha sido generado para contribuir a la mejora de las diversas acciones y actividades del gobierno, así como de los resultados obtenidos a través de los programas o políticas implementadas. Asimismo, se debe tomar en cuenta el análisis de los procesos utilizados e identificar sus posibles consecuencias, para ello es importante disponer de la mayor información de calidad que permita tener mayor precisión para diagnosticar los problemas, y así plantear las alternativas que se estimen pertinentes para la toma de decisiones. (Thoenig, 1997: 19)

En este sentido, tomando este primer enfoque que buscan facilitar la comprensión del funcionamiento de los procesos de la política pública son: “a) Identificación y formulación de problemas; b) Formulación y legitimación de alternativas de acción, c) puesta en marcha de política (implementación o implantación), d) evaluación”. No obstante, este enfoque de análisis de política pública ha tenido varias críticas, como lo señala Grau, por un lado éstas se han dirigido a poner de manifiesto la irrealidad de las

fases y a subrayar el poco acierto científico de pensar las políticas a partir de un orden lógico y sucesivo. Por otro lado, las críticas se han orientado a señalar el carácter descriptivo y atórico del esquema, o dicho de otra manera, a señalar la incapacidad del esquema de fases para explicar causas y consecuencias, cambios y variaciones en las políticas. (Grau, 2002)

La formulación de la política se refiere al proceso de generar opciones sobre lo que “hay que hacer” sobre un problema público. Cuando un gobierno ha reconocido la existencia de este problema público y la necesidad de hacer algo al respecto es cuando dicho problema pasa a la agenda del gobierno en donde quienes están a cargo de realizar una política pública comienzan con su investigación y toman acciones encaminadas a la resolución de la problemática lo cual influirá en el ciclo de la política. (Grau, 2002).

Para Howlett, Ramesh y Perl, toman lo mencionado por Charles Jones al respecto de la formulación de la política pública que envuelve el identificar y valorar las posibles soluciones para el problema público; explorar varias opciones que se debería seguir para encontrar la solución de la problemática. Las propuestas se originarían en el mismo proceso del establecimiento de la agenda, las cuales simultáneamente se establecerían como el problema, y las posibles soluciones en la agenda del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 110).

Jones también describe otras características sobre la formulación de la política, entre ellas, la formulación de política que debe realizarse por varios grupos quienes realizan propuestas; manifiesta asimismo que no sería necesario tener un vasto conocimiento sobre el problema, ni haber tenido contacto por las personas afectadas por la problemática. El proceso final de la elaboración e implementación de la política nunca tendrá efectos neutros, es decir, alguien ganará y alguien perderá (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 111)

Por otro lado, Howlett, Ramesh y Perl, recogen en su trabajo las 4 etapas para la formulación de las políticas de Thomas Harold, las cuales son: “a) la fase de la evaluación donde los datos y las evidencias son identificadas y tomadas en consideración; b) la fase de diálogo la cual busca establecer una buena comunicación entre los actores que intervienen en la política con las diferentes perspectivas sobre el problema y una potencial solución; c) la fase de la formulación en sí, que busca que los actores públicos puedan tener ya una propuesta en firme de las diferentes políticas que se discutieron, misma que

pasaría a ser analizada en la fase de ratificación; y, finalmente tenemos d) la fase de consolidación en la cual los actores analizan la propuesta dada y tienen la oportunidad de proveer una mayor retroalimentación sobre la viabilidad de dicha política”. (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 113).

Es importante mencionar que la formulación de una política envuelve la identificación de las limitaciones técnicas y políticas sobre la acción del Estado; qué es factible y qué no, con lo cual se evitará tener obstáculos en la línea de acción escogida. No obstante, la esencia de buscar soluciones de un problema engloba no solo el descubrir solamente las acciones que son técnicamente las más adecuadas para la resolución o corrección de un problema, sino que también esta solución debe ser aprobada políticamente y que sea administrativamente factible. Finalmente es importante tener en cuenta las ideas y experiencias que estos actores aportan para la formulación de la política, los contextos en los cuales operan, explicarían el por qué unas opciones ganan y otras no (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 114).

El enfoque de análisis de las Políticas Públicas a través del Nuevo Institucionalismo o Neo-institucionalismo.

El nuevo institucionalismo aparece como un nuevo enfoque de estudio de las políticas públicas a partir de la década de los 80's. El nuevo institucionalismo no constituye un solo cuerpo de pensamiento a diferencia de otros enfoques. Como lo menciona Fontaine, cuando emerge el neo-institucionalismo, éste empieza por revisar la noción de instituciones formales e incorpora a la noción de institución una dimensión cultural, una dimensión informal que va a modificar el marco analítico de dos maneras: la primera contesta la idea según la cual las preferencias se pueden objetivizar y modelizar a partir de un simple cálculo de costos y beneficios; y, la segunda, es que objeta la visión clásica de las instituciones, ya no las ve como entidades neutras, ajenas a las interacciones sociales de estas interacciones. (Fontaine, 2014: 9)

Peter Hall y Rosmery Taylor (1996), han desarrollado 3 diferentes enfoques de análisis o escuelas de pensamiento, mismos que comparten una definición relativamente unificada de las instituciones pero plantean problemáticas diferentes: “a) Neo-institucionalismo Histórico, b) Neo-institucionalismo de la Elección Racional (*rational choice*); y, c) Neo-institucionalismo Sociológico”. Todos estos enfoques, se desarrollaron

como reacción a las perspectivas conductuales que fueron influyentes durante las décadas de los 60's y 70's, que buscaban dilucidar el rol que las instituciones jugaban en la determinación de los resultados sociales y políticos, pero que no estaban acorde de la realidad del mundo político. (Hall y Taylor, 1996: 936)

El Neo-institucionalismo Histórico

Fontanie menciona que este enfoque parte de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos y da una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del Estado y de las relaciones entre los Estados. Nace como contraposición de la escuela estructural-funcionalista la cual veía los rasgos sociales, psicológicos o culturales de los individuos tan solo como parámetros dirigidos principalmente desde las operaciones del sistema. En su lugar, ven a la organización institucional de política o política económica como el principal factor que estructura el comportamiento colectivo y genera distintos resultados. Se enfoca en el “estructuralismo” implícito en las instituciones más que en el “funcionalismo” de anteriores enfoques que veían los resultados de la política como una respuesta a las necesidades del sistema (Fontaine, 2013: 3).

Dentro de este enfoque, Hall y Taylor indican que el Estado es visto no como un actor neutral en la disputa de intereses, sino como un complejo de instituciones capaz de estructurar las características de los resultados de un grupo de conflicto. Luego empiezan a indagar como otras instituciones sociales y políticas, asociadas con el trabajo y el capital, pueden estructurar interacciones y pueden generar trayectorias nacionales distintivas. (Hall y Taylor, 1996: 938)

Hall y Taylor indican que los institucionalistas históricos definen a las instituciones como procesos formales y no formales, rutinas, normas y convenciones desde el interior de la estructura organizacional de la política. Toman elementos de las reglas del orden constitucional, de los procedimientos operativos de la democracia, tratados, relaciones en lo bancario:

They define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations (Hall y Taylor, 1996: 938)

Fontaine, de lo indicado por Hall y Taylor, resalta cuatro particularidades del enfoque del institucionalismo histórico. La primera particularidad es la conceptualización de la relación entre las instituciones y las conductas individuales, en donde el hecho que existan instituciones formales implica también que existan instituciones no formales, por lo que las instituciones no son solo las organizaciones sino también las reglas, escritas o no. La segunda particularidad, insiste en las asimetrías de poder en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones, es decir, las desigualdades de poder que se generan entre las instituciones y entre los actores. El tercer elemento es que analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, es decir, la trayectoria normal de las instituciones es estable y se altera en momentos particulares dados en coyunturas críticas y por variables exógenas. Finalmente, la cuarta particularidad de este enfoque es que busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos. (Fontaine, 2013: 5).

Hall y Taylor plantean la pregunta central para el análisis desde cualquier enfoque neo-institucional que es la de conocer cómo las instituciones influyen el comportamiento de los individuos, puesto que finalmente las acciones de los individuos es que las instituciones tienen un efecto en los resultados políticos. En términos amplios, existen dos respuestas dadas por los neo-institucionalistas, en la que manifiestan que las instituciones influyen el comportamiento de los individuos en función de los cálculos y en función de la cultura:

Central to any institutional analysis is the question: how do institutions affect the behaviour of individuals? After all, it is through the actions of individuals that institutions have an effect on political outcomes. In broad terms, new institutionalists provide two kinds of responses to this question, which might be termed the 'calculus approach' and the 'cultural approach' respectively. (Hall y Taylor 1996: 939)

En función a los cálculos, se enfoca en esos aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y basados sobre el cálculo estratégico. Asume que los individuos buscan maximizar sus objetivos dados por una función de preferencia específica, que conduce a un comportamiento estratégico, y por ende a la selección de distintas opciones que permiten maximizar los beneficios (Hall y Taylor, 1996: 939).

Las instituciones afectan el comportamiento primeramente proveyendo a los actores los más bajos y altos grados de certeza sobre el comportamiento presente y futuro

de otros actores. “Las instituciones entregan información relevante a los otros actores reforzando los mecanismos para los acuerdos, las penas por evasión y similares”. (Hall y Taylor, 1996: 939)

Por otro lado, en función de la cultura se enfoca en que las conductas de los individuos dependen de su visión del mundo, es decir, Hall y Taylor indican que “el individuo busca más una satisfacción que una maximización de sus beneficios. Enfatiza el grado con el cual la elección de la trayectoria de la acción depende de la interpretación de una situación más que de un cálculo puramente instrumental”. (Hall y Taylor, 1996: 939)

Desde esta perspectiva, las instituciones proveen a los individuos modelos cognitivos, de moral, para la acción e interpretación. Los individuos son vistos como entidades profundamente interiorizadas en el mundo de las instituciones, compuestas por símbolos, secuencias y rutinas, los cuales proveen filtros de interpretación de una situación y de sí mismos, con los cuales se construye el curso de la acción:

The individual is seen as an entity deeply embedded in a world of institutions, composed of symbols, scripts and routines, which provide the filters for interpretation, of both the situation and oneself, out of which a course of action is constructed (Hall y Taylor, 1996: 939).

En este sentido, Fontaine señala que las instituciones influyen las conductas de los actores otorgándoles una visión común del entorno y de los diferentes factores subjetivos y culturales que afectan su situación. (Fontaine, 2013: 5).

El institucionalismo histórico también está asociado a una perspectiva distintiva sobre el desarrollo histórico siendo firmes partidarios del modelo “dependencia de la trayectoria” (*path dependent*), la cual rechaza el postulado tradicional que indica que, las mismas fuerzas operativas generarán los mismos resultados en todas partes en favor de la opinión de que el efecto de dichas fuerzas serán mediadas por el contexto de una situación dada frecuentemente heredada del pasado. La más importante de estas características se dice que son de carácter institucional. Se considera que las instituciones son vistas relativamente como características persistentes en el panorama histórico y uno de los factores centrales empujan el desarrollo histórico a lo largo de una serie de "trayectorias":

...They have been strong proponents of an image of social causation that is ‘path dependent’ in the sense that it rejects the traditional

postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favour of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past. Of course, the most significant of these features are said to be institutional in nature. Institutions are seen as relatively persistent features of the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of 'paths'. (Hall y Taylor, 1996: 941).

El Neo-institucionalismo de la Elección Racional

Este tipo de neo-institucionalismo fue desarrollado al mismo tiempo que el institucionalismo histórico pero sin tener ninguna relación con este último. Parte de la premisa de que los individuos tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental en base a una estrategia racional con el fin de maximizar las probabilidades de alcanzar esas preferencias. Pone énfasis en el rol de las instituciones como factor determinante para la producción y expresión de las preferencias de los individuos. Las instituciones facilitan las elecciones y las relaciones entre individuos, y los individuos desarrollarán las instituciones que faciliten estas relaciones. Los individuos formalizan las reglas con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones. (Roth, 2010: 36).

Volviendo a Hall y Taylor, manifiestan que quienes desarrollaron este enfoque argumentan cuatro principales características: “la primera refiere al emplear a un grupo de suposiciones conductuales y postulan que los actores relevantes tienen ya un grupo de preferencias o gustos ya concertados, los cuales se comportan de manera instrumental para maximizar los logros de sus preferencias, y hacerlo de una manera muy estratégica que presuma un cálculo más detallado”. (Hall y Taylor, 1996: 944)

La segunda característica “tiende a ver las políticas como una serie de dilemas de acción colectiva, dándole así una imagen distintiva de la política. Cuando la acción individual busca la maximización de sus propias preferencias, lo que produce un resultado colectivamente sub-óptimo, lo que plantea que los arreglos institucionales pueden garantizar el comportamiento de los actores hacia una acción colectiva. Los ejemplos

clásicos son el dilema del prisionero¹ y la tragedia de los comunes²". (Hall y Taylor, 1996: 945)

La tercera característica enfatiza el rol de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Postula en primer término que "el comportamiento de los actores es dirigido no por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico; y, en segundo término, que estos cálculos pueden afectar profundamente las expectativas de los actores, en función de la probabilidad del comportamiento de los otros". (Hall y Taylor, 1996: 945)

Las instituciones estructuran estas interacciones afectando el rango y secuencia de alternativas en la elección de la agenda, o proveyendo información y mecanismos de cumplimiento que reduzcan la incertidumbre sobre el comportamiento correspondiente de los otros, y permitiendo las ganancias desde intercambio de información, de tal modo que puede guiar a los actores hacia cálculos particulares y potencialmente hacia mejores resultados sociales. Los teóricos de la elección racional toman la visión clásica del cálculo para explicar el problema de cómo las instituciones afectan la acción individual. :

Institutions structure such interactions, by affecting the range and sequence of alternatives on the choice-agenda or by providing information and enforcement mechanisms that reduce uncertainty about the corresponding behaviour of others and allow 'gains from exchange', thereby leading actors toward particular calculations and potentially better social outcomes. We can see that rational choice theorists take a classic 'calculus approach' to the problem of explaining how institutions affect individual action. (Hall y Taylor, 1996: 945)

Finalmente, la cuarta característica ha desarrollado una explicación distintiva al problema de conocer cómo se originan las instituciones. A través de la deducción se obtiene una descripción detallada de las funciones que realizan las instituciones, las cuales generan un valor o beneficio para los individuos a través de la existencia de la misma institución. Esta formulación asume que estos individuos crean las instituciones para hacer realidad

¹Es un problema fundamental de la teoría de juegos que muestra que dos personas pueden no cooperar incluso si en ello va el interés de ambas. Las técnicas de análisis de la teoría de juegos estándar, por ejemplo determinar el equilibrio de Nash, pueden llevar a cada jugador a escoger traicionar al otro, pero ambos jugadores obtendrían un resultado mejor si colaborasen.

² Describe una situación en la cual varios individuos, motivados solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado (el común) aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda. Hardin, Garrett, "The tragedy of the commons", Science 162, 1968.

a estos valores o beneficios, los cuales, a menudo son vistos en términos de ganancias. Por lo tanto, la estructura organizacional de una institución se explica según la forma utilizada para minimizar costos de transacción, producción, o de influencia. (Hall y Taylor, 1996: 946).

El Neo-institucionalismo Sociológico

Este tipo de neo-institucionalismo al igual que los anteriores, apareció a partir de la década de los 80's. Surgió dentro del campo de estudio de la teoría de las organizaciones y como reacción de la teoría de la elección racional, misma que indica que los intereses de los individuos los lleva a actuar siempre de manera racional como maximizadores de beneficios. Es así que, algunos sociólogos intentaron distinguir la elaboración tradicional de las partes del mundo social que reflejan a la racionalidad como un fin, como una especie asociada con formas modernas de organización y burocracia; y aquel sector que visualiza un diverso conjunto de Prácticas asociadas con la cultura. (Hall y Taylor, 1996: 946)

Fontaine, retomando al trabajo de Hall y Taylor, señala que dentro del neo-institucionalismo sociológico el individuo define sus preferencias en base a valores, es decir, preferencias culturales. En ese sentido la racionalidad de las conductas está condicionada por la cultura que rodea los individuos. Un punto importante de esta concepción es que reforma o fortalece la noción de institución e incorpora la noción de instituciones no formales. Más allá de las reglas escritas hay una serie de rutinas que derivan de los valores y que son tan importantes como las reglas escritas, y son en gran parte el punto de partida de éstas. En realidad, lo que hace el individuo es definir preferencias con base en valores y en creencias culturales y de esta manera la racionalidad de las conductas está condicionada por la cultura de los individuos. (Fontaine, 2013: 7 en Hall y Taylor, 1996).

Los rasgos del neo-institucionalismo sociológico se distinguen con 3 características: la primera característica "tiende a definir las instituciones de manera mucho más amplia que lo que los científicos políticos hacen para incluir, no solo las reglas formales, procedimientos o normas, sino también de los sistemas de símbolos, sistemas de comandos cognoscitivos y patrones morales, que proveen de marcos de significado

que guían la acción humana”. (Hall y Taylor, 1996: 947 en Cf. Jhon L. Campbell, 1995: 55-80)

La segunda característica tiene un entendimiento distintivo de las relaciones entre instituciones y la acción individual, en donde a las instituciones se las asocia con roles mismos que han sido socializados a los individuos para su interiorización por lo que una línea de análisis sociológico indica que las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos. (Hall y Taylor, 1996: 948)

La tercera característica entiende que las organizaciones adoptan formas institucionales específicas o prácticas porque éstas son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio. Se observa la influencia del constructivismo social puesto que las instituciones influyen el comportamiento no solo especificando que debería hacer el individuo, sino también especificando que se puede imaginar haciendo uno mismo en un contexto dado. Las instituciones proporcionan términos con significados asignados a la vida social. (Hall y Taylor, 1996: 949 en Campbell, 1995: 55-88)

Asimismo, estos investigadores enfatizan una elevada interacción y un carácter de construcción mutua en la relación entre instituciones y acción individual, para ello se construye una especie de razonamiento práctico, es decir, una acción racional que es socialmente construida, la cual define y expresa la identidad de los individuos y de las organizaciones en formas socialmente apropiadas. (Hall y Taylor, 1996: 949).

Por otro lado, también es importante revisar lo mencionado por Fontaine quien analiza los argumentos de Vivien Lowndes al respecto del neo-institucionalismo sociológico. Lowndes realiza una tipología más desagregada a la realizada a la de Hall y Taylor, para lo cual introduce la noción del neo-institucionalismo normativo y empírico mismo que analiza “cómo las normas y los valores representados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales; y cómo los individuos reflejan fuertemente estos valores de las instituciones a las que están vinculados³. La idea central es que las políticas públicas elaboradas a partir de arreglos entre actores, son las soluciones óptimas a los problemas” (Fontaine, 2013: 9).

Estas interacciones pueden ser vistas como instituciones las cuales tienen 2 dimensiones que son, la cultural, entendiendo que las instituciones resultan de un acervo

³ El neo-institucionalismo empírico, que analiza unos tipos de instituciones y su impacto en los resultados de los gobiernos, es decir que las instituciones se vuelven las variables independientes de las políticas (Fontaine, 2013: 9).

de creencias y valores; y, una dimensión estructural, donde las instituciones generan formas de relacionarse en la sociedad y entre los individuos y el Estado. (Fontaine, 2013: 10).

Por otro lado, Guy Peters sostiene que los actores políticos son individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados, los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales, otorgando a las instituciones poderosos valores normativos como la libertad, la elección (Peters, 2003: 46).

En este contexto, Fontaine siguiendo a James March y Johan Olsen dentro del análisis de políticas públicas, señala la necesidad de reinterpretar a las instituciones⁴ teniendo en cuenta que éstas son determinantes para los procesos políticos, sociales, culturales, económicos. La idea de March y Olsen fue la de rehabilitar la noción de las instituciones informales, las cuales aluden a aspectos complementarios como la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluido las relaciones de poder, y las reglas. Se debe tener en cuenta que no solo las leyes son reglas al hablar de regulación se refiere a la regulación legal o jurídica, pero hay otras formas de regulación como es la costumbre, los códigos de conducta, la “buena” educación, el “buen gusto”, etc, son formas de regulación de las conductas. (Fontaine, 2013: 14 en March y Olsen, 1984: 734-749)

Un concepto que desarrolla March y Olsen es el de “la lógica de lo adecuado” el cual está en contraposición con la lógica de las consecuencias, la cual estaba orientada hacia fines o conductas racionales instrumentales. Su argumento parte en el análisis de que no todo es objetivable, es decir, los intereses para tomar una decisión son altamente variables y se dan, sea por la naturaleza intrínseca de la identidad, así como por su entorno. Lo adecuado tiene mucho que ver con razonamientos incrementalistas y de la racionalidad limitada, en otras palabras, se entiende por adecuado a una solución provisional que no es necesariamente la mejor opción, sino la menos mala, la que permite generar un consenso (Fontaine, 2013: 14 en March y Olsen, 2006).

De la misma manera, Peters siguiendo a March y Olsen, menciona que un rasgo importante de las instituciones es que éstas tienen una lógica de lo adecuado misma que

4 Para March y Olsen, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo rutinas (Peters en March y Olsen 1989)

influye sobre el comportamiento de sus miembros, es decir, que si una institución logra influir sobre una conducta de los mismos, éstos reflexionarán más sobre si un acto está acorde a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos. (Peters, 2003: 51)

Las normas son consideradas como una parte del control del comportamiento dentro de las instituciones y organizaciones, siendo el medio para estructurar el comportamiento a nivel macro de los sistemas políticos convirtiéndose hasta cierto punto la formalización de la lógica de lo adecuado. Las normas siempre son interpretadas de maneras diferentes, por lo tanto, la influencia sobre el comportamiento es diversa. (Peters 2003: 53).

Finalmente, el último elemento importante desarrollado por Cohen, March y Olsen en su estudio de conocer cómo las instituciones cambian, es la teorización del modelo del “bote de basura” en el que se mezclan los problemas, las soluciones, los participantes y las elecciones. Una confluencia fortuita de estos factores puede producir una decisión. La adaptación o el cambio en las organizaciones están sujetas al proceso de decisión que se produce en el bote de basura. (Cohen, March y Olsen, 1972: 3).

En el proceso de “bote de basura”, los problemas, las soluciones y los participantes se mueven de una oportunidad de elección a otra de tal manera que la naturaleza de la elección, el tiempo que toma y los problemas que ésta resuelve dependen de un engranaje de elementos relativamente complicado. Estos elementos incluyen: la mezcla de elecciones disponibles en cualquier momento, la mezcla de problemas que tiene acceso a la organización, la mezcla de soluciones que buscan problemas y las demandas externas sobre los tomadores de decisión. Se trabajan los problemas en el contexto de alguna elección, pero las elecciones se realizan sólo cuando las combinaciones cambiantes de problemas, soluciones y tomadores de decisiones logran hacer posible la acción. (Cohen, March y Olsen, 1972: 3).

Las políticas como paradigmas

Peter Hall en su trabajo “Policy Paradigms, social Learning and the State”, indica que para muchos teóricos el Estado impacta en la naturaleza de hacer política, la organización del interés social y las condiciones electorales, menciona asimismo que no puede

restringirse a las políticas públicas en el sentido de que es un vector que presiona en una dirección según la orientación de las fuerzas sociales, sino también en el sentido que determine el interés nacional dado a través de acciones del Estado. Independientemente del enfoque que se mire al proceso de hacer políticas, éste constituye en sí un proceso de aprendizaje social como elemento clave en las teorías del Estado contemporáneas (Hall, 1993: 275).

Hay dos tipos de teorías del Estado, las estatocéntricas y las estructurales. Las primeras consideran que el Estado permanece autónomo de la presión social, la política pública se hace por oficiales públicos independientes de organizaciones, grupos de interés y de partidos políticos. El aprendizaje social se produce desde dentro del Estado. Mientras que la segunda, permite el acuerdo con grupos de interés, partidos políticos y otros actores de fuera del Estado; involucra participación y conflicto y prevé el impacto de la estructura estatal en las políticas públicas y en las acciones del Estado (Hall, 1993: 275).

Para Peter Hall, el proceso del aprendizaje social parte de 3 características: a) “Legados de Políticas públicas previas o las reacciones a sus consecuencias”; b) Agentes claves como expertos que han trabajado en el Estado o han podido asesorarlo desde la academia; c) Capacidad del Estado de actuar autónomamente respecto a la presión social. (Hall, 1993: 277-278). El aprendizaje ocurre cuando se asimila nueva información, incluyendo experiencia previa y se la aplica en acciones subsecuentes.

En este mismo sentido, tal como lo menciona Hall, existen 3 variables de desagregación en el proceso de hacer política respecto al aprendizaje social: a) “Los objetivos generales que orientar las políticas en un campo concreto; b) Las técnicas o instrumentos que se utilizarán para alcanzar dichos objetivos; y, c) la configuración precisa de estos instrumentos” (Hall, 1993: 278). “El concepto de aprendizaje social implica que las ideas son centrales al momento de hacer políticas⁵; estas ideas especifican los objetivos, el tipo de instrumentos y los problemas a resolver”. (Hall, 1993: 279)

Ahora bien, cabe el preguntarse ¿Cómo evolucionan las políticas? ¿Cómo se transforman o siguen iguales?, es decir ¿existe un cambio de paradigma?, para Fontaine

⁵ Anderson dice: “La deliberación sobre las políticas públicas empieza con un discurso, se hace dentro de un sistema de ideas y estándares comprensibles y plausibles para los actores involucrados”. (Hall, 1993: 279 en Anderson, 1978: 23)

por analogía a la teoría de Kuhn sobre el cambio de los paradigmas⁶, donde “las políticas, como las teorías científicas, son el producto de una representación del mundo”. (Fontaine, 2013: 18). Para ello, el cambio de paradigma se da en función de una confrontación de las explicaciones posibles del mundo, que pasa 3 etapas o cambios de orden según lo mencionado por Hall: a) cambio de primer orden, corresponde a una reacción o respuesta a políticas previamente aplicadas; se apoya en las opiniones de expertos que influyen en una dirección, es del tipo pluralista, y apunta a nuevos desarrollos; b) Cambio de segundo orden, corresponden a la alteración de instrumentos de política macroeconómica, que sin alterar los objetivos ni la jerarquía de la política, no garantizan igualdad de resultados entre instrumentos, ni de acuerdo a la orientación. En la teoría estado céntrica, los cambios de instrumento se produjeron por la insatisfacción con la política previa, más que en respuesta a nuevos eventos emergentes de economía. También es relevante que los oficiales, más que los políticos jugaron un rol central en el aprendizaje social; c) La tercera etapa o cambio de tercer orden, hay un momento en el cual una de estas interpretaciones domina a las demás y se renuncia progresivamente a estas últimas y se impone un paradigma. En el cambio de paradigma, la política pública es una respuesta a las consecuencias de políticas anteriores en que los políticos, y no los expertos, tienen un rol dominante. El proceso de fuera del Estado, involucra a mecanismos de presión como son los medios que no solo transmiten los puntos de vista sobre la dirección de las políticas públicas, sino que magnifican al nuevo paradigma catapultándolo a la agenda pública. (Hall, 1993: 281-286)

En este orden de ideas, Fontaine señala que:

“la idea es que en este momento que antecede el cambio de políticas, se da una discusión sobre las virtudes explicativas y la capacidad de resolver problemas de varias opciones de políticas, las que son confrontadas al ritmo de las alternancias en el ciclo electoral, hasta que se imponga la idea según la cual estas políticas no son satisfactorias y no permiten resolver los problemas que enfrenta el gobierno. Entonces aparecen actores no estatales, actores que no eran parte del proceso de toma de decisión o actores que asumen un rol más importante que en el pasado como son los medios de comunicación, sociedad civil, entes privados, expertos, etc., y se instaura un debate público sobre opciones que, hasta ese entonces, no eran debatidas. (Fontaine, 2013: 18).

⁶ Kuhn define paradigma de la siguiente manera: "Considero a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica"

Por lo expuesto, se evidenciaría que existe un desplazamiento de la decisión en materia de política estatal dentro del gobierno donde aparecen estos actores no estatales que inciden en la decisión y que colaboran con el gobierno para ejecutarla.

Fontaine, también recalca la importancia de aclarar que los cambios de política, pueden realizarse sin que exista un cambio de paradigma. El cambio de paradigma, en el sentido de Hall, “se da de manera sistémica, más no de manera ideológica” (Fontaine, 2013: 20); es decir, no basta con anunciar un cambio para que éste se realice. En este punto, Fontaine toma la idea de March y Olsen, a través del modelo de “bote de basura” que para encontrar la solución a un problema existe “una dependencia de la trayectoria de las ideas, que solo en determinados momentos, en coyunturas críticas, encuentran un problema y se vuelven la solución a este problema, lo cual no necesariamente es un cambio de paradigma”. (Fontaine, 2013: 20 en Cohen, March y Olsen, 1972).

Finalmente, es importante retomar ciertas ideas de Peter Hall las cuales pretenden brindar un mejor marco de entendimiento al respecto de las políticas como paradigmas, es así que Hall indica que:

El aprendizaje social enfatiza el poder de las ideas en la política, donde las relaciones Estado-sociedad no se basan solamente en las presiones de las partes, de los grupos de interés, de los órganos administrativos o redes de política, sino también en el flujo de las ideas entre las dos esferas, público-social, alrededor del discurso en un espacio y tiempo determinados, en donde no solamente se ejerce el poder, sino también donde se adquiere poder que influye al discurso en pos del cambio de las ideas alrededor del paradigma de política⁷ [...] El proceso de hacer política puede estructurarse por las ideas o por las instituciones, reforzándose una a la otra, pero las ideas manteniendo la autonomía respecto de las instituciones”. (Hall, 1993: 289)

Finalmente, Hall en su trabajo manifiesta que algunos analistas de la teoría del Estado sostienen que “la capacidad del Estado de resistir la presión social depende de la estructura institucional [...] y de la coherencia intelectual del paradigma de política pública dominante” (Hall, 1993: 290-291). Los paradigmas en política pública impactan en las instituciones administradas por expertos o burócratas de larga data quienes las reafirman internamente mediante procesos operacionales y rutinas departamentales.

⁷ The principal contribution of a social learning perspective is to draw our attention to the role of ideas in politics. It remind us that state-society relations can not adequately be described entirely in terms of the “pressures” that each exerts on the other, whether through parties, organized interests, administrative organs or policy networks. (Hall, 1993: 289)

Análisis de las políticas públicas a partir de los instrumentos

Cuando quienes a cargo de la formulación de las políticas públicas exploran las diversas opciones sobre política, no solo consideran el qué hacer sino también el cómo hacerlo. Para ello utilizan los llamados instrumentos de política que constituyen los actuales medios o herramientas para que los gobiernos implementen sus políticas públicas.

Existe una gran variedad de instrumentos de política disponibles para los hacedores de política los cuales solo están limitados por la imaginación de estas personas, no obstante, se ha visto la necesidad de delimitar el uso de los instrumentos y clasificarlos en diversas categorías según su utilización. Es así que Howlett, Ramesh y Perl, tomando a Laswell en su trabajo, quien argumenta que los gobiernos han desarrollado un cierto número de estrategias que incorporan el manejo de las ventajas para influenciar a los resultados deseados. (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 114)

Por otro lado, Howlett, Ramesh y Perl, siguen a Cushman quien introduce una clasificación de instrumentos de política basados en si el gobierno regula las actividades sociales o no; y, si esas regulaciones con coercitivas o no. Igualmente, toman ideas de Dahl y Lindblom, quienes categorizaron a los instrumentos de política “por su grado de introducción y dependencia de las instituciones del Estado o de los mercados”. (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 114).

Howlet, en Salomon (2002), indica que:

Los instrumentos de política son técnicas de gobernanza que de uno u otro modo, involucran la utilización de los recursos del Estado, o su limitación para lograr las metas de una política. Asimismo, indica que son las herramientas, mecanismos y técnicas utilizadas para implementar o influir dentro de una política pública”. (Howlett, Kim, Weaver: 2005, 130)

Theodor Lowi creó el primer modelo de cómo las preferencias por un particular tipo de instrumento de política caracterizó una época o periodos de actividades del gobierno. No obstante, esta tipología de Lowi no fue muy aplicada en la realidad debido a que fue difícil de operativizarla, la premisa central fue que la política (*policy*) determina la política (*politics*)⁸, misma que atrajo y favoreció esfuerzos por clasificar y comprender los

8 La política, polity en inglés es entendida como el ámbito de gobierno de las sociedades. La política como organización y lucha por el control del poder, se traduce como politics en inglés. La política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, traducida como policy en inglés.

instrumentos de política (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 115), pero que fue muy criticada por varios autores por ser muy simplista. La clasificación propuesta por Lowi se basa en su naturaleza distributiva y normativa, por lo que los asuntos públicos se clasifican en “a) distributivos, en cuanto a la distribución de los nuevos recursos; b) normativos en relación a la regulación y control de las actividades, c) redistributivos, que toman en cuenta la redistribución de los recursos ya existentes; y, d) constitutivos pues crean y reorganizan a las instituciones”. (Lowi, 1972: 300).

Un instrumento de política pública constituye un mecanismo técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el estado y para quienes éste va dirigido de acuerdo a su significación a las representaciones y significados que éste conlleva. Este es un tipo particular de institución, un mecanismo técnico con el propósito de llevar un concepto concreto de relaciones políticas/sociales y sostenidas por un concepto de regulación.

Por otro lado, Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, argumentan que la instrumentalización es un amplio camino para la reflexión porque ésta produce sus propios efectos. Desde el enfoque de política sociológica para los instrumentos de política y el proceso de instrumentalización para el análisis de los cambios de política, se plantean 2 argumentos fundamentales para el abordaje del estudio de política pública desde los instrumentos: a) el instrumento deja ver la teorización sobre la relación entre el gobierno y la sociedad donde todos los instrumentos constituyen formas condensadas de conocimiento de control y de formas para su ejecución; y, b) los instrumentos no son dispositivos neutrales, estos producen efectos específicos, independientemente del objetivo perseguido que estructura las políticas públicas bajo su propia lógica. (Lascoumes y Le Gales, 2007: 3). Un instrumento de política pública, según Lascoumes y Le Gales, constituye:

...un dispositivo técnico y social, que organiza las relaciones sociales entre el estado y las personas a quienes va dirigido, de acuerdo a las representaciones y significados que éste conlleva. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el propósito común de conducir un concepto concreto de la relación entre la política y la sociedad que es sostenido por un concepto de regulación (Lascoumes y Le Gales, 2007: 4).

Según estos autores, a través de esta definición se puede analizar a la política pública desde el lado que los instrumentos estructuran las políticas. Esto implica la desconstrucción a través de los instrumentos, tratando de ver cómo el enfoque de la instrumentación nos permite abordar las dimensiones de la política pública que de otra manera no sería muy visible. Por otra parte, los instrumentos de políticas públicas no son herramientas con una perfecta neutralidad axiológica, igualmente disponible; por el contrario, están llenos de interpretación de lo social y por nociones precisas del modo de regulación previsto. (Lascoumes y Le Gales, 2007: 4)

Es posible diferenciar entre los niveles de observación distinguiendo entre lo que es: a) un instrumento, como un tipo de institución social, b) la técnica, como un dispositivo concreto que operativiza el instrumento (toma de datos, mapeo de actores, realización de reglamentos); y, c) la herramienta, como un micro dispositivo dentro de una técnica (categoría de estadística, la escala para realizar un mapa, los tipos de obligaciones provenientes de un reglamento, presencia o ausencia de sanciones). (Lascoumes y Le Gales, 2007: 4). Asimismo, Lascoumes y Le Gales, definen lo que es se entiende por Instrumentalización de la Política Pública:

Es un grupo de problemas propuestos por la elección y uso de los instrumentos (técnicas, métodos de operación, dispositivos) que permiten a la política de gobierno ser operacional y material. La instrumentalización toma en cuenta no solo el entendimiento de las razones que están dirigidas a utilizar un instrumento más que otro, pero sí a prever los efectos producidos por estas elecciones (Lascoumes y Le Gales, 2007: 4).

En este sentido cabe recalcar que excepcionalmente que dentro de una política solamente se ha utilizado un solo instrumento, sino más bien existe una pluralidad de instrumentos usados dentro de una política, y se resalta la pregunta al respecto de cómo coordinarlos. La instrumentalización de la política pública entonces es un medio de orientar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, a través de intermediarios como dispositivos que combinan los componentes técnicos como cálculos, las reglas salidas de las leyes, los procedimientos, y los componentes sociales como la representación. (Lascoumes y Le Gales, 2007: 7).

La creación de un instrumento de política pública podría servir para ver un profundo cambio en la política pública tanto en su marco cognitivo y normativo, así como

en sus resultados. El desconectar a los instrumentos de los objetivos de la política es fundamental para el análisis de los cambios de política. La hipótesis de Lascoumes y Le Gales es que el retomar las cuestiones que enmarcan la instrumentación de la política pública puede referirse al hecho de que los actores descubren que es más fácil llegar a un acuerdo sobre los métodos más que sobre las metas, aunque lo que son instrumentos para algunos grupos puede ser objetivos para otros. Los debates sobre los instrumentos pueden ofrecer un medio para estructurar un espacio de intercambio de corto plazo, para la negociación y los acuerdos, dejando de lado las cuestiones más problemáticas. La búsqueda de nuevos instrumentos de política también a menudo se lleva a cabo cuando otros mecanismos más sólidos de coordinación han fracasado. (Lascoumes y Le Gales, 2007: 16)

Los instrumentos de política son un indicador efectivo para entender el trayecto del cambio de la política en el tiempo. En otras palabras, la instrumentalización apunta a un enfoque fuerte sobre el concepto de una política, centrándose en la idea de establecer un instrumento de política que habilita a los actores envueltos a tener responsabilidades para definir los objetivos de la política. (Lascoumes y Le Gales, 2007: 18)

Según Howlett, Kim y Weaver, en su publicación *Assesing Instrument Mixes Through Program – and Agency – Level Data*, señalan que estos instrumentos pueden ser sustantivos o procedimentales. Con instrumentos sustantivos se refieren a aquellos que buscan incidir en la producción y entrega de bienes y servicios en la sociedad. Estos han incluido la construcción y el establecimiento de agencias o empresas regulatorias, administrativas y políticas que adoptan medidas de control. Un instrumento sustantivo puede ser una ley, como la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la que se establece lo que la sociedad debe hacer en términos de protección al medio ambiente y cómo se regula el número de permisos para contaminar.

Los instrumentos procedimentales son aquellos que buscan influir en aspectos del proceso de política pública, y solamente de manera indirecta a los resultados de la política, más que un comportamiento social o económico en sí mismo (Howlett, Kim, Weaver, 2009: 133). Los instrumentos procedurales pueden ser un ejercicio de referéndum, en donde el gobierno hace uso de éste para obtener opiniones del público.

Howlett, Ramesh y Perl, señalan a uno de los modelos de clasificación más conocido de los instrumentos, mismo que es el desarrollado por Christopher Hood

denominado “el modelo NATO, por sus siglas en inglés (Nodo, autoridad, tesoro y organización) mismo que consistía en controlar los recursos del gobierno y que todos los instrumentos de política usen una de las cuatro categorías de dichos recursos, es decir, que los gobiernos confrontaban los problemas públicos a través del uso de la información en su poder como el actor central de la política (nodo), sus poderes legales (autoridad), su recursos económicos (tesoro), o la utilización de las instituciones formales del gobierno disponibles (organización), con lo cual, el gobierno puede utilizar estos recursos para manipular a los actores de política (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 115-116 en Hood, 1986).

En esta caracterización, tenemos a) La primera categoría de instrumento de política fue el “nodo” que consistía en el uso de las fuentes de información se encuentren a disposición del gobierno. Este tipo de instrumento analiza cómo el gobierno utiliza esta información como una herramienta para la implementación de la política pública. Los instrumentos de información pueden ser las campañas públicas de información, grupos de trabajo, comisiones, entre otras, que buscan influenciar las preferencias individuales y colectivas; b) La segunda categoría es la “autoridad” basada en la regulación (orden y control), delegación o autoregulación, c) La tercera categoría de instrumento está basada en el “tesoro”, es decir, se refiere a todas las formas de transferencia de dinero deben estar bajo la dirección del gobierno, como por ejemplo, los subsidios, incentivos fiscales, impuestos; y, d) finalmente, la categoría de instrumento basada en la “organización” que se refiere a la acción directa del gobierno para proveer bienes y servicios. Así tenemos a la provisión directa del Estado a través de las empresas públicas, organizaciones no gubernamentales casi autónomas, formas asociativas público-privadas; y también, la provisión por actores sociales como son la familia, comunidad, organizaciones no gubernamentales. (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 115-116).

La implementación de la política usualmente está compuesta de una combinación de al menos 2 instrumentos sustantivos y procedimentales, en este sentido, el modelo NATO permite realizar esta combinación. Este esquema genera un set de 8 tipos de instrumentos básicos desde la cual cualquier combinación de política es construida, ya que clasifica a los instrumentos procedimentales y sustantivos dentro del modelo. En este modelo, los instrumentos son agrupados de acuerdo a cómo estos apoyan al uso de los recursos de información, autoridad, tesoro y organizacional del gobierno para su

efectividad, y si el instrumento está diseñado para efectuar o detectar los cambios de la política. (Howlett, Kim y Weaver: 2006, 133-134).

La Metodología

Partiendo de la premisa principal de este estudio, misma que busca conocer las causas por las cuales la figura del refugio ha sido instrumentalizada, se plantea la hipótesis que el refugio sería un instrumento de protección internacional pero a su vez también podría ser visto por los diversos actores en la esfera pública, como un medio de regularización migratoria, lo que indicaría la inexistencia de una política migratoria, o un política migratoria débil cuyo funcionamiento es limitado, no acorde a la coyuntura actual.

Desde el enfoque del neo-institucionalismo, las políticas públicas son vistas como una institución las cuales estructuran la sociedad y no son funcionales a ellas, es decir, que estas no permanecen neutras a las interrelaciones con otros actores distintos a los gubernamentales. Partiendo del análisis de políticas públicas de March y Olsen quienes hacen una reinterpretación de las políticas públicas tomando en cuenta que las instituciones no son solo formales, es decir, de una estructura formal de, sino que también producto de acervos de creencias, valores, rutinas, rehabilitando así la noción de las instituciones informales.

Asimismo, desde este enfoque se puede analizar a las instituciones y su impacto en los resultados de los gobiernos cuando las instituciones se vuelven independientes de las políticas, para lo cual debe existir una interacción entre los tomadores de decisión y los grupos de interés en donde se evidencian las dimensiones de las instituciones tanto desde el lado cultural⁹ así como estructural¹⁰.

Las políticas son el resultado de políticas anteriores y estas no dejan de existir sino que se transforman y se adecúan al contexto social, en el contexto que aun cuando existe la alternancia de poder, no se dan cambios radicales¹¹. No obstante, se pueden evidenciar cambios o rupturas sistémicas que como resultado se dan cambios estructurales o sistémicos, que no implican solo un cambio de ideología lo que para Hall se daría un

⁹ Las instituciones resultan de un acervo de valores y creencias (Fontaine, 2013).

¹⁰ Las instituciones generan las formas de relacionarse en la sociedad y entre individuos y el Estado. (Fontaine, 2013)

¹¹ Esa es la idea según la cual las políticas hacen la política y no al revés. (Fontaine, 2013:17)

cambio de paradigma¹². Ahora bien, es importante diferenciar la existencia de un cambio de paradigma o solo se trata de una transformación de una política para lo cual es importante aplicar el modelo del “bote de basura” de March y Olsen en el cual están a disposición una serie de estrategias las cuales son tomadas para resolver un problema en un determinado momento y coyuntura específica, lo cual no genera un cambio de paradigma como tal.

Ahora bien, desde el enfoque neo-institucionalista se entiende que una política puede ser vista también como un instrumento para lograr los resultados políticos deseados; teniendo en cuenta que la elección del instrumento finalmente termina direccionando a la política, es importante el análisis que conllevará a la elección de uno u otro instrumento.

En tal razón, partiendo del modelo de clasificación de los instrumentos de Hood, quien analiza los mismos de acuerdo a los recursos que el Estado utiliza, lo que es considerado tanto en la fase de toma de decisión, así como en la fase de implementación de la política. Esta clasificación se la realiza desde la información que tiene el estado para incidir en las preferencias de las personas, desde el marco jurídico aplicable, de los recursos destinados y de las organizaciones para prestar los servicios. En esta misma línea, estos instrumentos son sustantivos, es decir, aquellos que inciden en la producción y entrega de bienes y servicios; e, instrumentos procedimentales los cuales afectan a los procesos de la política pública más que en su impacto.

En este sentido, desde una perspectiva neo-institucionalista, en una primera instancia se plantea el análisis de la política migratoria ecuatoriana, y cómo ésta ha afectado al comportamiento y preferencias de los actores estatales, al momento de implementar una política migratoria por un lado; y, por otro lado, de los actores no estatales al momento de buscar una regularización migratoria y/o una protección internacional a través de la figura del refugio.

Posteriormente, siguiendo a Hood y a Fontaine con respecto a las políticas como paradigmas, se analizará si realmente existió un cambio de paradigma en lo que respecta

¹² Ejemplo de un cambio de paradigma es lo ocurrido en Reino Unido con el gobierno de Margaret Thatcher en la aplicación del proceso definido *stop and go*, donde no solo se dio un cambio de instrumentos, creación de nuevos o cambio de políticas que finalmente no resolvieron el problema; lo que se dio más bien fue una redefinición del problema con un cambio total de una estructura institucional en la cual hubo una desmembración del Estado al cual se le disminuyeron considerablemente sus atribuciones y responsabilidades, mismas que pasaron a ser regidas por actores privados. (Fontaine: 2013: 17-19)

a la política migratoria en el Ecuador con la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, o si solamente es una transformación de una política en un momento y coyuntura específica; y, cuál es el papel de la figura del refugio en este proceso, a partir del modelo del “bote de basura” que referiría a un cambio de política que no implique de por sí un cambio de paradigma.

Finalmente, se analizará a la figura de refugio como un instrumento de política pública mismo que es utilizado de acuerdo a su génesis que es un sistema de protección internacional, pero que también podría ser utilizado con otros fines distintos, como sería solamente una regularización migratoria para lo cual analizaremos al refugio como instrumento de política pública a través de la aplicación de la taxonomía NATO (Nodo, autoridad, tesoro y organización) de Christopher Hood.

De esta manera, a través de la estructuración de este modelo metodológico de análisis, se espera que el presente estudio nos brinde las respuestas al respecto de cuál o cuáles son las causas para la instrumentalización del refugio.

Técnicas de recolección de datos

Se realizará un levantamiento de información a través de una investigación de carácter cualitativa, exploratorio correlacional, entendiendo que la política de refugio es la variable dependiente, y la política migratoria es la variable independiente. Igualmente tiene un carácter documental, la cual estará apoyada con datos estadísticos. También se realizarán entrevistas a actores estatales y no estatales, que han intervenido en el proceso de la generación e implementación de la política pública en materia de refugio, así como también a las personas afectadas de la implementación de la misma.

CAPÍTULO II ENTRE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO

Introducción

En los últimos años, la migración internacional se ha convertido en un tema de prioridad para los diversos Estados. Las desigualdades del ingreso, crisis económicas, desastres naturales, conflictos armados internos e internacionales, estudios, visitas, entre otros, han contribuido a la salida de miles de personas de sus países en busca de mejores oportunidades, generando así diversos retos tanto para los países emisores así como para los receptores de esta migración ya que la misma tiene un impacto social, económico, cultural para ambos casos.

La diversidad cultural y los desafíos a la identidad nacional o local que plantea la diversidad de orígenes suele producir conflictos. La integración de los inmigrantes y la definición de sus derechos y demandas de ciudadanía adquieren una relevancia política de primer orden (Pellegrino y Martínez, 2001: 10).

La Organización Internacional para las Migraciones¹³ – OIM – (2010) indica que a nivel mundial existe alrededor de 214 millones de migrantes, y estima que hasta el año 2050 esta cifra podría duplicarse llegando a alcanzar más de 405 millones de migrantes a raíz de las crecientes disparidades demográficas, cambio ambiental, las nuevas dinámicas políticas y económicas a nivel mundial, la tecnología y las redes sociales. En este contexto, muchos países han mencionado la necesidad de desarrollar las capacidades que permitan hacer frente a los nuevos retos que conlleva la migración. Esta capacidad no debe ser vista solamente en términos de aumento de gasto y recursos públicos, sino que también se debe tomar en cuenta a la eliminación de sistemas, leyes o políticas que han pasado a ser obsoletos, inadecuados o ineficaces.

América Latina y el Caribe tiene un aproximado de 25 millones de migrantes; entre 2000 y 2010, las corrientes de emigración de los países de la región sobrepasaron en 11,0 millones de personas a las corrientes de inmigración, con lo cual países como México por ejemplo tiene alrededor de 11 millones de emigrados convirtiéndose en el segundo país con mayor cantidad de sus nacionales en haber emigrado (OIM, 2010). Esta

¹³ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de promover una migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese contexto ofrece servicios, asesoramiento a gobiernos y migrantes; cuenta con 150 estados miembros y con 97 observadores

situación, para los países emisores de migrantes genera la necesidad imperiosa de buscar soluciones a los temas migratorios a través de políticas que puedan mejorar las condiciones de vida en los países de origen, así como, mejores alternativas para que la migración se realice de una manera regular, para lo cual es indispensable que este tipo de políticas migratorias sean consensuadas a nivel regional y multilateral en beneficio de las personas.

Una de las principales causas de la migración se da no por la voluntariedad de las personas en salir de sus países en búsqueda de mejores condiciones de vida, sino que estas personas se ven obligadas a escapar de persecución, afectadas por conflictos internos que desembocan en graves violaciones de derechos humanos como se ha dado en países como Siria, Iraq, Palestina, y en América Latina, lo que sucede en Colombia con el conflicto armado entre la guerrilla de las FARC y el gobierno, el narcotráfico, o lo que sucede en países como Honduras y el Salvador con las “Maras”.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹⁴ – ACNUR – indica que hasta finales del año 2012, habían 45.2 millones de personas desplazadas forzosamente. De estas personas 15,4 millones habrían sido reconocidos como refugiados por los Estados, 10,5 millones se encontrarían bajo el mandato del ACNUR y existirían 4,9 millones de refugiados palestinos registrados por la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados Palestinos en Oriente Próximo¹⁵ – UNRWA por sus siglas en inglés-. (ACNUR, 2012: 3)

El presente capítulo busca contextualizar el fenómeno migratorio (emigración/inmigración) con la finalidad de tener un mejor entendimiento sobre esta dinámica, así como comprender a una de las ramas de la migración como es el desplazamiento forzado a causa de graves violaciones de derechos humanos realizado por diversos gobiernos que producen la salida obligada de las personas de sus países en busca de protección internacional, y a partir de esta información poder comprender en actuar de los países al respecto del fenómeno migratorio.

¹⁴ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se estableció el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agencia tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados en todo el mundo. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados.

¹⁵ La UNRWA nació por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1949, después de la primera guerra árabe-israelí. Acogió entre 450 y 500 mil árabes desplazados por la guerra y a más de 850.000 judíos expulsados de países árabes. Desde 1952 se hace cargo exclusivamente de los palestinos.

La Migración Internacional

En la migración internacional interviene una mayor diversidad de grupos étnicos y culturales. Como se mencionó anteriormente, se estima que el número total de migrantes internacionales hasta el año 2010 era de 214 millones de personas, cifra que se ha mantenido relativamente estable como porcentaje de la población mundial desde el año 2005 al 2010, registrándose apenas un aumento de 0,1% en este periodo de tiempo. (OIM, 2010: 119). Como lo muestra la tabla No. 1, Europa registró el mayor número de migrantes en 2010 con 77,1 millones de personas, seguida por América con 57,7%. No obstante, en relación al porcentaje de esta población inmigrante con la los nacionales, Oceanía y el Oriente Medio son los lugares donde un número más reducido de migrantes constituía un porcentaje más elevado de la población.

Tabla 1. Migrantes y población de acogida

Relación de migrantes y población de acogida (2005-2010)		
Continente	# migrantes en millones	% relación a población
África	19	2
América	57,5	6,1
Asia	27,5	0,7
Europa	77,1	8,7
Oceanía	6	18,8
Oriente Medio	26,8	12

Fuente: OIM, Informe sobre Migraciones en el Mundo, 2010.

Elaboración: Propia en base a informe OIM 2010

La mayor parte de la migración se dirige hacia los países del norte pero en los últimos años se ha percibido un volumen considerable de migración hacia el sur, sin embargo, este fenómeno se ha visto desestimado por la dificultad de encontrar estadísticas fiables. Los principales corredores migratorios de acuerdo a su dinamismo son: primero el “Sur-Norte”, siendo la más importante con el 45% del total de los desplazamientos (corredores de México a los Estados Unidos de América, de Turquía a Alemania, y de China, Filipinas y la India a los Estados Unidos de América); el segundo corredor es el “Sur-Sur”, el cual contiene el 35% del total de desplazamientos (corredores de Ucrania a la Federación de Rusia, de la Federación de Rusia a Ucrania, de Bangladesh a Bhután, de Kazajstán a la Federación de Rusia, y del Afganistán al Pakistán); el tercer corredor es el “Norte-Norte”

con el 17% del total de desplazamientos (corredores de Alemania a los Estados Unidos de América, del Reino Unido a Australia, y luego del Canadá, la República de Corea y el Reino Unido a los Estados Unidos de América); y, el cuarto corredor es el de “Norte-Sur” con el 3% (corredores de los Estados Unidos de América a México y Sudáfrica, de Alemania a Turquía, de Portugal al Brasil, y de Italia a la Argentina). La migración nortesur es una tendencia que cada vez toma mayor relevancia y están dados por ejemplo por el deseo de explorar nuevas oportunidades económicas en el mercado mundial, el deseo de estudiar, de jubilarse en el extranjero o de reestablecer los vínculos con su país de origen (OIM, 2013: 55-57).

Tabla 2. Direcciones de la Migración

Contingente migraciones internacionales según 4 direcciones de la migración en 2010		
No. Personas	% total desplazamientos	Dirección de Migración
95.091	45	Sur - Norte
75.355	35	Sur - Sur
36.710	17	Norte - Norte
7.044	3	Norte - Sur

Fuente: OIM, Informe sobre Migraciones en el Mundo 2013

Elaboración: Propia en base a informe OIM 2013

Estados Unidos el país con el mayor número de personas extranjeras viviendo en su territorio con más de 40 millones de migrantes, le siguen Rusia, Alemania, España, Francia, Ucrania y Reino Unido. El 57% de los migrantes vive en países de ingresos altos y podrían constituir el 10% de sus poblaciones. Un dato importante de mencionar es que la mayoría de los países de destino consideran como satisfactorio el nivel de inmigración (152 países de todo el mundo), alrededor de 33 países consideran que el nivel de migración es alto, y 9 países, cómo Canadá, consideran que los niveles de inmigración son bajos; se considera al 51% de los migrantes de sexo masculino. No obstante, cabe señalar la existencia de importantes variaciones de esta cifra y la gran representación de las mujeres entre los migrantes altamente calificados¹⁶. (OIM, 2010: 119-121).

¹⁶ Europa (52,6%) y Oceanía (51,2%) son las únicas regiones con una mayoría de mujeres migrantes. En América son casi el mismo porcentaje (50.1% de mujeres), mientras que Oriente Medio es la región con menor porcentaje de mujeres migrantes (38%). (OIM, 2010: 249).

En cuanto a niños y a adolescentes, no se cuentan con datos amplios y comparables, sin embargo, se ha observado que la migración de estos grupos es importante. Una gran parte se produce debido a la reunificación familiar en los países de destino, no obstante, es probable que un gran porcentaje de niños, niñas y adolescentes emigre de manera independiente. Según un estudio realizado sobre migración infantil basado en censos migratorios en la Argentina, Chile y Sudáfrica, alrededor del 4% del total de migrantes internacionales o internos son niños. (OIM, 2010: 119-121).

La migración de las personas que buscan estudiar en el extranjero es una importante tendencia relacionada a una posterior migración de personal altamente calificado. Según la UNESCO (2009), en 2007 existía un total de 2,8 millones de estudiantes extranjeros en todo el mundo. Los 3 principales países de origen de los estudiantes eran China con el 15%, India con el 5% y Corea con el 4% del total de estudiantes extranjeros. Estados Unidos y Reino Unido en conjunto recibieron alrededor de 1 millón de estudiantes extranjeros, mientras que Francia era el destino principal de estudiantes africanos. (OIM, 2010: 124)

En cuanto a la migración irregular, lamentablemente los datos son muy difíciles de reunir. Según estimaciones del PNUD, alrededor de una tercera parte del total de la migración proveniente de países en desarrollo podría ser irregular. De acuerdo a fuentes de datos de los países de destino, censos se ha tratado de obtener información para poder obtener estadísticas de la población en situación irregular, así por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos estimaba que la población de inmigrantes irregulares era de 10,75 millones de personas hasta enero de 2009, y se estimaba también que el 65% de estas personas eran de nacionalidad mexicana. (OIM, 2010: 125).

Los desastres naturales también han influido a la migración de personas. Para entender la magnitud de este desplazamiento, solamente en el año 2008 hubo más de 35 millones de personas evacuadas, de las cuales alrededor de 20, 3 millones de personas fueron evacuadas debido a desastres relacionados con el clima. En los últimos 30 años el número de personas desplazadas por las sequías se ha duplicado a quienes fueron afectados por las tormentas (OIM, 2010: 126).

Los desplazados internos y los refugiados¹⁷ son otra problemática de la migración. Según el ACNUR hasta 2013 existirían 51,2 millones de personas desplazadas forzosamente en el mundo, de las cuales 16,7 millones son personas reconocidas como refugiadas y 1,2 millones de personas serían solicitantes de refugio. (ACNUR, 2013: 2)

La crisis económica vivida en los países desarrollados durante los años 2008 a 2010 fue la peor desde 1930 en donde el PIB mundial sufrió una reducción de 2.2% en 2009, según datos aportados por el Banco Mundial. Dicha crisis se inició en los Estados Unidos pero se trasladó a nivel mundial, teniendo repercusiones en la migración internacional no tanto en el contingente total de migrantes mismo que no ha disminuido, pero si en cuanto en la reducción de los nuevos migrantes debido a su conocimiento de menos oportunidades de empleo o a causa de la aplicación de políticas más restrictivas en algunos países de destino. Algunos gobiernos han intentado devolver a los migrantes a sus países, se han implementado programas de retorno voluntario sin embargo no existe información suficiente al respecto de un retorno masivo de migrantes. La situación de los migrantes que permanecen en los países de destino se ha deteriorado debido a la pérdida de trabajo debido a la recesión económica. Ante esta situación algunos países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas para prestar asistencia a las personas que retornan. (OIM, 2010; 126-128)

Los factores que determinan la migración en América Latina

Existen diversos factores que provocan la migración tales como son las diferencias de ingreso per cápita entre países de la región, la existencia de redes de apoyo de migrantes que se han generado por familiares, amigos, conocidos quienes han emigrado con anterioridad, la existencia de políticas de inmigración flexibles, y migraciones forzadas debido a conflictos principalmente.

Esta circunstancia es obviamente de preocupación para los Gobiernos de los diferentes países de la región, pues América tiene un aproximado de 57 millones de migrantes. Esta situación, para los países emisores de migrantes genera la necesidad imperiosa de buscar soluciones a los temas migratorios a través de políticas que puedan

¹⁷ La diferencia fundamental entre un desplazado interno y un refugiado se da pues aunque ambos salen por las mismas circunstancias (conflictos armados, persecución) los primeros se desplazan al interior de su país de origen, por lo cual se entiende que siguen bajo la protección de sus gobiernos; en cambio, un refugiado cruza una frontera y necesita de la protección internacional, y por las causas de su salida, no puede retornar a su país de origen.

mejorar las condiciones de vida en los países de origen, así como, mejores alternativas para que la migración se realice de una manera regular, para lo cual es indispensable que este tipo de políticas migratorias sean consensuadas a nivel regional y multilateral en beneficio de las personas. A continuación se describirán varias variables que influyen al momento de tomar la decisión de migrar.

Uno de los factores que influyen en la decisión para salir emigrar está asociado por la diferencia entre el ingreso real per cápita o salario real en el país de destino y el ingreso real per cápita o salario real en el país emisor, donde la variable relevante es el ingreso esperado en el país de destino con respecto al que recibiría en el país de origen (Solimano, 2003: 64).

La migración internacional sería provocada por el impacto de las diferencias de los ingresos dependiendo del país de origen así como el de destino. Por ejemplo, el PIB de Argentina entre los años 1950 – 2000 duplicaba al de Paraguay y Bolivia por lo cual, estos 2 países se convirtieron en los principales países de origen de migrantes hacia la Argentina. Es importante destacar las desigualdades de desempeño económico entre los países de América Latina, especialmente entre aquellos con fronteras comunes, que habrían originado considerables corrientes migratorias entre ellos. (Solimano, 2003: 59).

Por otro lado, la emigración tiene una directa relación con las remesas de los migrantes a sus países de origen, lo cual representa no solamente un costo para el país emisor, sino que también constituye un beneficio debido a la generación de remesas las cuales se convierten en una fuente importante de ingresos para la economía local, la cual se encuentra dentro de la Balanza de Pagos de cada país. En promedio, las remesas en el PIB de los 14 países latinoamericanos en 2001 alcanzó al 8.5% con grandes diferencias entre países. Las remesas representaron un 24,5% en Haití, 17% en El Salvador, 15% en Jamaica y 9% en Ecuador, mientras que significaron menos de 3% en Perú, Colombia, México y Brasil. Con respecto de las exportaciones, las remesas respectivas equivalieron a más de 150% en Haití, 80% en Nicaragua, 60% en El Salvador y 20% en Ecuador, teniendo en cuenta que no todo el ingreso de dinero es registrado pues muchas veces es enviado directamente por amigos o parientes. Es importante mencionar que el efecto macroeconómico y de desarrollo de las remesas es favorable pues éstas favorecen el ahorro interno. (Solimano, 2003: 63)

Los inmigrantes tienen más probabilidades de conseguir trabajo cuando el crecimiento económico del país receptor es alto y hay escasez de mano de obra. En cambio, la probabilidad de que los inmigrantes obtengan empleo disminuye si el crecimiento es lento y el desempleo es alto. Mientras que la decisión de emigrar depende en gran medida de las diferencias de ingreso per cápita entre países, la elección del momento de emigrar está relacionada con la etapa del ciclo económico en que se encuentran el país emisor y el receptor (Solimano, 2003: 64).

En el continente americano se han dado varias crisis económicas las cuales han desembocado en la emigración de miles de personas debido al desempleo y reducción del PIB. La CEPAL estima que en América Latina y el Caribe el PIB de la región bajó en un 3,1% a finales de 2009, con una pérdida de 3,4 millones de puestos de trabajo, siendo los mayores afectados los países de Centroamérica debido a sus estrechas relaciones con los Estados Unidos (OIM, 2010: 162).

Como consecuencia de la ineficacia de los modelos de desarrollo en los cuales los países latinoamericanos se vieron envueltos desde principios del siglo 20, se produjo el fenómeno de la migración internacional debido que en estos países no existían los mecanismos para brindar ese estado de bienestar para sus nacionales, por lo cual dichas personas decidieron emigrar en busca de mejores oportunidades y así encontrar su desarrollo económico como social, especialmente en la década de los 80's y que se ha acentuado en la década de los 90's y continúan hasta la actualidad (García, 2007: 52)

Otro factor importante a tomar en cuenta con respecto a los motivos de la migración, es la existencia de las redes sociales de apoyo. La formación de redes familiares o de amigos actúa como medio de apoyo para lograr obtener información sobre empleos y datos importantes para el conocimiento de las distintas opciones que los migrantes valoran antes de su decisión de salir, y que dicha información servirá para su adaptación a la nueva sociedad (Solimano, 2003: 64).

En las sociedades latinoamericanas actuales, los migrantes se convierten en nexos entre las sociedades locales y las globales. Y, además, un fenómeno creciente es la formación de comunidades transnacionales dispersas en diferentes territorios, pero que comparten referencias simbólicas comunes. El discurso alrededor del concepto de "diáspora", que podía considerarse hasta ahora como limitado a algunas comunidades

históricamente dispersas, comienza a extenderse a las comunidades latinoamericanas (Pellegrino, 2003: 9).

También es importante tener en cuenta a las políticas de inmigración¹⁸ de los países receptores. Como se vio anteriormente, y especialmente en tiempos de crisis éstas pueden ser restrictivas. Esta situación propende a disminuir las corrientes migratorias, no obstante, no impide que continúe existiendo una migración irregular a dichos países. En este sentido, es válido hacer una distinción entre el deseo de inmigrar y la capacidad de inmigración. (Solimano, 2003: 64).

Los costos de la migración pueden ser económicos así como sociales. Los costos económicos comprenden los gastos de desplazamiento, pasajes (aéreos u otros), transporte de bienes y sustento en el país de destino, además del costo de la búsqueda de trabajo. Suelen afectar de manera particular a las personas pobres y no calificadas, y a menudo constituyen un factor que inhibe su migración internacional. En general, no son los más pobres los que emigran a otros países. (Solimano, 2003: 65).

Los costos sociales se los podría entender desde el punto de vista de la afectación familiar a la cual esta conlleva. Normalmente el “jefe o jefes” de familia parten dejando atrás a sus hijos, ya sea porque el traslado de toda la familia en búsqueda de nuevas y mejores condiciones de vida se enfrenta a reacciones hostiles por parte de la sociedad receptora, que reacciona con diversas formas de resistencia en contra del extranjero. Esto significa que la familia, y en particular las mujeres y los niños viven usualmente con la migración una situación de alta vulnerabilidad, es decir, un aumento de los riesgos y la posibilidad de que sus derechos se vean violentados o su integridad afectada, lo que es muy grave en las migraciones no queridas o no buscadas: desplazamientos forzados en casos de conflictos armados o enfrentamientos entre grupos armados provocados por conflictos diversos o desastres naturales (Petit, 2003: 5).

La inmigración hacia América

Hasta finales de la década de los años 50, los movimientos migratorios en América Latina eran prácticamente fronterizos, orientados principalmente a los sectores agrícolas, y que

¹⁸ Para Jorge Martínez, investigador de la CEPAL, las políticas migratorias están relacionadas con la administración y reglamentación de normas distintas a los objetivos de interés nacional y toman tintes netamente políticos que en sí no son la solución de la problemática migratoria y muchas veces puede truncarse los esfuerzos de posibles soluciones al este tema (Martínez, 2001: 17).

con la urbanización estos migrantes comenzaron a incorporarse a la población urbana con ocupaciones sin calificaciones especiales. Algunos países concentraron migrantes fronterizos como fue el caso de Argentina, Venezuela, Costa Rica y México.

Para la década de los años 60, se evidencia un crecimiento económico en la región lo cual también provoca un cambio en el perfil de la mano de obra observándose una diversificación de los destinos migratorios; se inicia una emigración permanente y cada vez de mayor intensidad de los países de América Latina y el Caribe hacia países desarrollados, principalmente Estados Unidos, Canadá y España en busca de oportunidades en el mercado de trabajo, y que para integrarse debían enfrentar la barrera de sociedades fuertemente estructuradas y distantes socialmente (Pellegrino y Martínez, 2001: 11).

Venezuela pasó por muchas transformaciones debido al “boom” petrolero dado en esa década, lo que permitió a su Estado implementar políticas tendientes a reclutar inmigrantes profesionales y trabajadores especializados, otorgando así una situación de “casi” pleno empleo y retribuciones a la calificación profesional que igualaban y hasta superaban a países desarrollados. La población originaria de otros países latinoamericanos en Venezuela se triplicó entre los censos de 1970 y 1980. (Pellegrino y Martínez, 2001: 11).

La década de los años 80 fue denominada como la “década perdida” por la CEPAL, debido a la crisis económica salida de la expansión petrolera de la década de los años 70, en la que se da una gran endeudamiento externo de los países latinoamericanos y el flujo migratorio comienza a intensificarse hacia los Estados Unidos, Canadá y a otros países fuera del continente americano, situación que se acentuó ya para finales de década de los años 90 e inicios del nuevo milenio, especialmente hacia países como España, Italia, Reino Unido, y en menor medida hacia Australia y Japón (Pellegrino y Martínez, 2001: 12).

Estados Unidos ha sido el país con mayor inmigración de personas latinoamericanas. Los inmigrantes en este país representan aproximadamente tres cuartas parte del total de los migrantes en la región, alrededor de 20.9 millones de personas en el año 2009 – más de la mitad mexicanos – cifra que equivale a más de la mitad de inmigrantes en los Estados Unidos, sin contar sus descendientes. Los inmigrantes latinos

en ese país y sus descendientes constituyen la primera minoría étnica¹⁹ en el mismo. (SICREMI, 2011: 60)

Por otro lado, tenemos que en América Latina existen aproximadamente 7,5 millones de migrantes internacionales en la región. Argentina y Venezuela son los países con mayor número de inmigrantes con 1,4 y 1 millón respectivamente durante el año 2012. México, Brasil, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela son otros países de destino, pero que a partir del año 2000 han experimentado una reducción del número de inmigrantes. Ecuador²⁰ ha registrado el mayor aumento relativo en comparación con el año 2000, situándose en el séptimo puesto de los países de destino de esta región. Brasil es un país poco común para el caso latinoamericano pues este país recibe más migrantes que no provienen de la región (OIM, 2010: 157-161)

Canadá es una de las naciones con el mayor porcentaje de población inmigrante pues alrededor del 20% del total de su población, es de origen distinto al canadiense. Del total de migrantes llegados entre los años 2001 y 2006, los migrantes latinos y caribeños suman el 11%, de los cuales, 388.555 personas provienen del Caribe, 162.655 provienen de América del Sur y 130.450 de Centro América. (SICREMI, 2011: 61-62).

La emigración desde la región americana

Como se vio en el punto anterior, los países de América Latina se han constituido en países de destino pero también han sido países emisores de personas. Según la OIM (2010), en los últimos decenios, América Latina y el Caribe se han convertido en una región de emigración neta pues se indica que entre los años 2000 y 2010, las corrientes de emigración de los países de la región sobrepasaron las corrientes de inmigración en 11 millones de personas. La diferencia entre la inmigración y la emigración es mayor en América Central (6.8 millones), seguida de América del Sur (3 millones) y el Caribe (3 millones). (OIM, 2010:159).

Existe alrededor de 26,6 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe que viven fuera de sus respectivos países. La emigración de los países de esta región representa el 15% aproximadamente de la inmigración internacional en todo el

¹⁹ 13% de la población según el censo de 2000 y 15% según la CPS de enero de 2009.

²⁰ El Ecuador registró la tasa más elevada de crecimiento anual, con una tasa de aumento del 23%; la República Árabe Siria, Islandia y Qatar también experimentaron una tasa de crecimiento de un año para otro de sus poblaciones de migrantes superior al 10%.(OIM, 2010)

mundo, siendo los principales México, Colombia, Puerto Rico, Cuba, el Salvador, Brasil y Perú. México es el principal país de emigración del mundo con alrededor de 11 millones de personas viviendo en el extranjero, siendo aproximadamente el 10% de la población total del país. Dentro de América del Sur, la emigración desde Brasil y Perú hacia Japón ha sido muy importante. En el caso brasileño se estima que el 20% de los emigrantes viven en Japón. (OIM, 2010: 159).

La emigración salida desde América Latina y el Caribe se dirige a los Estados Unidos, Argentina y España, seguidos por Venezuela y Canadá. España es el segundo país de destino de los países de América Latina y el Caribe después de los Estados Unidos. Según un avance del Padrón Municipal Continuo de Habitantes a 1 de enero de 2010 (datos provisionales) del Instituto Nacional de Estadística de ese país, para ese año se determinó que existían 2.482.088 de inmigrantes provenientes de América Latina y el Caribe, siendo los ecuatorianos (480.213) el número más grande de emigrantes latinos hacia ese país, seguido por colombianos (367.650) y argentinos (289.626). (SICREMI, 2011: 67).

La emigración, como se mencionó anteriormente, está ligada especialmente entre los países limítrofes, así tenemos la salida de personas originarias de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay hacia la Argentina; desde Colombia hacia Venezuela y Ecuador principalmente; o desde Nicaragua hacia Costa Rica por ejemplo (OIM, 2010: 160).

El conflicto armado interno en Colombia ha ocasionado más de 3.5 millones de desplazados internos y alrededor de 389.753 personas que han salido en busca de protección internacional a través de la figura del refugio en diferentes países del mundo, situación que ha convertido a este país en el principal país de origen de refugiados en el hemisferio occidental (CODHES, 2010: 85). No obstante, se estima que existen alrededor de 3.331.107 millones de colombianos en el exterior de los cuales el 11.7% son refugiados; es decir, que 1 de cada 10 colombianos en el exterior es refugiado o se encuentra en situaciones similares al refugio (CODHES, 2010: 85).

El Refugio en el mundo

La atención de los refugiados se da mucho antes del establecimiento formal de las Naciones Unidas y podría decirse que dicho fenómeno inicia a principio del siglo XX con las guerras balcánicas, y con mayor intensidad con la revolución rusa y el fracaso de la

contrarrevolución de 1917. En esta época, la asistencia para refugiados y desplazados estaba en manos de los organismos humanitarios como la “Liga de Sociedades de la Cruz Roja”, sin embargo, el mayor desplazamiento de población civil se dio a causa de la Segunda Guerra Mundial en la cual fueron desplazadas más de 60 millones de personas y más de 55 millones murieron (ACNUR, 2000).

Posteriormente, en 1943 fue creada por parte de los países aliados (incluida la Unión Soviética) “La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción – UNRRA por sus siglas en inglés²¹-, cuyo amplio mandato era el de asistir en el socorro y la reconstrucción de las zonas devastadas y atender a las personas desplazadas por la guerra. En 1947 se crea la Organización Internacional de Refugiados – OIR-, organismo especializado no perteneciente a las Naciones Unidas, abordando así de manera exhaustiva todos los aspectos relativos a los refugiados²², misma que tuvo su mandato por 3 años.

A finales de la década de 1940, se produjo un endurecimiento del enfriamiento de la Guerra Fría²³ con el bloqueo de Berlín, seguido por la explosión de la primera bomba nuclear por la URSS, el inicio de la guerra de Corea en 1950, la toma del poder de los comunistas en varios países como Checoslovaquia hasta la China, lo que provocó nuevos flujos de refugiados, además de más de 400 mil refugiados a quienes la OIR no había podido atender y su tiempo ya había terminado. Ante tales circunstancias, las Naciones Unidas decidieron la creación de un nuevo órgano para la atención de los refugiados a partir del 01 de enero de 1951 por un periodo de 3 años²⁴, fecha en la cual también entra en vigencia la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, instrumento internacional de protección vigente hasta la actualidad (ACNUR, 2000).

En dicha convención se establecen los derechos y obligaciones de los Estados parte hacia el reconocimiento y protección para las personas refugiadas. Este instrumento internacional establece la definición de refugiado en su artículo 1:

²¹ United Nations Relief and Rehabilitation Administration

²² Las funciones de la OIR abarcaban repatriación, identificación, registro y clasificación, atención y asistencia, protección legal y política, transporte, reasentamiento e inserción de las personas refugiadas (ACNUR, 2000).

²³ Que marcaría las relaciones internacionales por los siguientes 40 años.

²⁴ Este nuevo órgano tuvo dificultades para su creación debido a las dificultades impuestas por países como la URSS además de la misma Cruz Roja y los Estados Unidos, este último especialmente por el presupuesto, la temporalidad de la oficina y su mandato específico. (ACNUR, 2000)

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (ACNUR, 2000).

En la década de los años 60 se dan 2 hitos de suma trascendencia. Primero, en 1967 realiza un protocolo de aplicación a la Convención, en la cual se amplían los límites geográficos y temporales que tenía la definición de refugiado, toda vez que luego de la segunda guerra mundial, se dieron varios conflictos, no solo en Europa, en los cuales existían miles de personas afectadas por los mismos y que escapaban de sus países en búsqueda de protección. El segundo se da a partir de las diversas violaciones de derechos humanos que se dieron en los conflictos armados iniciados en el África. Sin embargo, la definición de la Convención de 1951 no se ajustaba a la realidad de ese entonces de las personas desplazadas en este continente. Es así que la Organización de la Unidad Africana – OUA por su siglas en inglés-, elaboró su propia Convención regional sobre refugiados, la misma que además de mantener en su artículo 1 la definición de refugiado según la Convención de Ginebra de 1951, amplía la definición a nivel regional la cual indica que:

El término refugiado se aplicará asimismo a todas las personas que, debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad (ACNUR, 2000).

Una situación similar se da en América Central en la década de los años 80, donde se llevaron a cabo graves guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en donde se generaron más de 2 millones de personas desplazadas, que, al igual que en África, la definición clásica²⁵ de refugiado no se enmarcaba en los acontecimientos dados en estos países. Es así que, tomando como referencia la definición ampliada dada por la OUA, un grupo de expertos, representantes de gobierno, profesores universitarios de varios países

²⁵ Definición enmarcada en el artículo 1 de la Convención de Refugiados de 1951.

se reúnen en Cartagena de Indias, y adoptan lo que se denominó “La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados²⁶”, la cual establece que también serán reconocidas como refugiadas 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ACNUR, 2010).

Los refugiados en el Mundo

Tabla 3. Refugiados por Región a 2013

Región	Refugiados*	Solicitantes de Refugio	Refugiados retornados	Desplazados internos**	Desplazados retornados	Apátridas
África	3.377.600	449.300	168.500	7.686.900	788.000	721.300
Asia	6.317.600	168.500	245.300	10.558.500	548.500	1.872.400
Europa	1.156.700	408.800	800	312.000	19.700	665.500
América Latina y Caribe	381.900	23.800	0	5.368.100	0	210.000
América del Norte	424.000	106.500	0	0	0	0
Oceanía	45.300	14.800	0	0	0	0
Total	11.703.100	1.171.700	414.600	23.925.500	1.356.200	3.469.200

*Incluye personas en situación similar a refugiados

**Incluye personas en similar situación a desplazados internos

Fuente: ACNUR, Global Trends: Estadísticas, 2013

Elaboración: Propia de datos obtenidos ACNUR (2013b)

Tal y como se mencionó anteriormente, el ACNUR señala que hasta diciembre de 2013 existirían 51,2 millones de desplazados forzosamente en el mundo, siendo 16,7 millones de refugiados reconocidos (11,7 millones bajo el mandato del ACNUR y 5 millones de refugiados palestinos registrados por UNRWA); aproximadamente 24 millones de desplazados internos; casi 1,2 millones de solicitantes de refugio. ACNUR calcula que alrededor de 10 millones de personas serían afectadas por la apatridia, sin embargo, datos recabados por los gobiernos y comunicados al ACNUR se limitan a 3.4 millones de

²⁶ Se debe recalcar que esta Declaración no constituía de ninguna manera una obligación para los Estados, no obstante, al incorporar esta definición en las normas nacionales de cada país, esta definición ampliada se vuelve vinculante.

apátridas en 75 países. Un dato muy importante es que el 86% de las personas refugiadas son acogidas por países en desarrollo (ACNUR, 2013a: 2).

ACNUR señala que diariamente 32,2 mil personas fueron desplazadas forzosamente debido a los conflictos y a la persecución, y debieron buscar protección en otros lugares de su país o traspasar una frontera en busca de protección. En comparación a los años 2012 y 2011, donde se desplazaron diariamente 23,4 mil y 14,2 mil personas ha ido en aumento. ACNUR considera que el nivel de desplazamiento en el año 2013 fue el más alto desde que se realizan las estadísticas globales sobre desplazamiento en el mundo. (ACNUR, 2013a: 3)

Como se puede apreciar en la tabla 4, el país con el mayor número de refugiados es Pakistán con más de 1,6 millones, seguido por Irán y Líbano con 862 mil y 856 mil personas refugiadas respectivamente.

Tabla 4. Países con mayor número de refugiados 2013

PAÍSES RECEPTORES DE MAYOR NÚMERO DE REFUGIADOS 2013	
País	No. Personas
Pakistán	1.638.500
Irán	862.200
Líbano	856.500
Jordania	641.900
Turquía	609.900
Alemania	589.700
Kenya	564.500
Siria	476.500
Etiopía	376.400
Chad	373.700
China	301.000

Fuente: ACNUR (2013a), Global Trends: Costo humano de la guerra.

Elaboración: Propia de datos obtenidos ACNUR (2013a)

Líbano es el país con el mayor número de refugiados en relación a su población con 178 personas refugiadas por cada mil habitantes; le siguen Jordania con 88 y Chad con 34. Alemania se convirtió en el país con mayor número de solicitudes recibidas durante el año 2013 con 109 mil solicitudes de refugio, seguida por Estados Unidos con 84 mil y Sudáfrica con 70 mil solicitudes.

Tal como se muestra en la tabla 5, la tendencia de los 10 países con mayor número de personas desplazadas entre 2008 y 2012 son Afganistán, Somalia, Irak, Siria, Sudán, Myanmar y Colombia, Vietnam y Eritrea. En comparación entre los años 2011 y 2012, esta tendencia ha sido similar, solamente se ha visto en aumento el número de desplazados de Siria debido al conflicto armado que vive hasta la actualidad, y que para el año 2013, las personas desplazadas en Siria llegaron a casi 2,5 millones de personas convirtiéndose así en el segundo país de origen de las personas desplazadas forzosamente en el mundo.

Tabla 5. Países de origen de los Refugiados

Principales países de origen 2008 - 2012	
País	No. Personas
Afganistán	2.586.200
Somalia	1.136.700
Irak	746.200
Siria*	729.000
Sudán	568.900
R.D. Congo	509.300
Myanmar	415.400
Colombia	394.100
Vietnam	336.000
Eritrea	285.400

* Siria para el año 2013 duplicó esta cifra con 2,47 millones

Fuente: ACNUR (2012b), Anuario Estadístico.

Elaboración: Propia de datos obtenidos ACNUR (2012b)

Desde el año 2003 hasta el año 2013, el promedio de mujeres refugiadas es del 48% y hombres el 52%; menores de 18 años es el 48%; personas situadas entre 18 y 59 años es el 49%; y, para personas mayores de 60 años es el 5%. (ACNUR, 2013a: 36)

En cuanto al tipo de alojamiento de las personas refugiadas, ACNUR indica que ha logrado recopilar información al respecto de 9 millones de personas refugiadas lo que constituiría el 77% del total de los refugiados (11,7 millones bajo el mandato del ACNUR), quienes vivirían en emplazamientos rurales y urbanos. Del total de los 9 millones de refugiados en estudio, el 56% vivía en zonas urbanas y el 44% en zonas

rurales. El 25% de los refugiados en Asia vive en campos para refugiados²⁷ mientras que el 96% de los refugiados en América, y el 76% de refugiados en Oriente Medio y el Norte de África, residen en tipos de alojamiento individual en zonas urbanas. El 93% de los campos de los refugiados estaban situados en zonas rurales y la mayoría se encontraban en el África subsahariana o en Asia. En lo que refiere al África subsahariana, la porción de refugiados que vive en los campos ha ido en aumento en los últimos 3 años, pasando del 60% en 2011, el 63% en 2012 y al 64% en 2013. (ACNUR, 2013a:37)

En lo que respecta a las Américas, existen 805 mil personas reconocidas como refugiadas, alrededor de 5,7 millones de desplazados forzosamente y alrededor de 130 mil solicitudes de refugio pendientes de resolución. (ACNUR, 2013b). Estas personas se han visto obligadas a salir de sus países de origen por diferentes razones principalmente relacionadas con violencia, persecución, amenazas, discriminación entre otras violaciones a los derechos de estas personas, realizados por una amplia variedad de actores como los propios gobiernos u organizaciones armadas ilegales, bandas criminales vinculadas al tráfico de drogas, trata y tráfico de personas entre otras, y que a falta de una protección efectiva del Estado, deben huir para precautelar sus vidas y las de sus familias hacia otros países (Ortega, 2010).

El principal país de origen de las personas desplazadas forzosamente en la región, es Colombia con 5.3 millones de personas desplazadas. 108 mil personas colombianas han sido reconocidas como refugiadas, 288 mil son personas en situaciones similares al refugio y existirían alrededor de 16 mil personas son solicitantes de refugio. Haití es el segundo país expulsor con más de 38,6 mil personas reconocidas como refugiadas, seguido por El Salvador con 9,6 mil personas, México con 9,4 mil personas, Cuba con 6,4 mil personas y Perú con 4,7 mil personas desplazadas (ACNUR, 2013b).

²⁷ Los campamentos de refugiados son asentamientos temporales para recibir a las personas desplazadas por la violencia. Los campamentos de refugiados son generalmente establecidos de forma improvisada y diseñados para satisfacer las necesidades humanas básicas por sólo un corto periodo de tiempo, no obstante, existen los campos de refugiados que por las circunstancias se han convertido en permanentes como el de Ain al-Hilweh en el Líbano, mismo que tiene varias décadas de existencia. En ese campo por ejemplo viven alrededor de 70 mil personas refugiadas.

Tabla 6. Personas en Necesidad de Protección Internacional en América

PAÍS DE ORIGEN DE PERSONAS EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA HASTA 2013					
País	Refugiados	Personas en situación similar a refugiados	Solicitantes de refugio	Refugiados retornados	Desplazados
Colombia	108.035	288.600	16.734	17	5.368.138
Haití	38.660	0	5.172	0	0
México	9.396	0	12.267	0	0
El Salvador	9.638	0	11.281	0	0
Venezuela	8.395	0	1.153	0	0
Cuba	6.428	1.000	1.127	0	0
Guatemala	6.615	0	8.442	0	0
Perú	4.765	0	704	0	0

Fuente: ACNUR (2013b), Global Trends: Estadísticas

Elaboración: Propia de datos obtenidos ACNUR (2013b)

Los motivos por los cuales estas personas han tenido que salir son, por ejemplo para el caso de Colombia, el conflicto armado interno que vive dicho país entre el Estado colombiano y las guerrillas como son las FARC, ELN; además de otros actores como son los paramilitares, el narcotráfico, y las BACRIM (Bandas Criminales). Para el caso Haitiano, particularmente los refugiados se dieron debido a la guerra civil dada a inicios del año 2004 para la caída del gobierno de Jean Bertrand Aristide y posteriormente los miles de desplazados por el terremoto y tsunami ocurrido a principios de 2010. El caso salvadoreño se da por la violencia generada por las “Maras Salvatruchas²⁸”, y el caso de

²⁸ La Mara Salvatrucha es una organización internacional de pandillas criminales asociadas que se originaron en Los Ángeles y se han expandido a otras regiones de Estados Unidos, Canadá, México, el norte de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras) y España. La mayoría de las pandillas están integradas por centroamericanos (guatemaltecos, salvadoreños y hondureños) y se encuentran activas en zonas urbanas y suburbanas. Tienen células (clicas) localizadas en Latinoamérica con más de 70.000 miembros. Los países más afectados por Mara Salvatrucha son Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, sin embargo, los únicos países Centroamericanos que han logrado mantener alejado este movimiento son Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta crueldad excesiva de los miembros de las maras o "mareros", les permitió ser contratados por la organización delictiva de Sinaloa, dirigida por Joaquín Guzmán Loera, para ser entrenados en el manejo de armas y contrarrestar la fuerza de la Organización del Golfo (Los Zetas), una guerra que azota el sur de la frontera de Estados Unidos. (http://es.wikipedia.org/wiki/Mara_Salvatrucha)

México se da principalmente por el control del narcotráfico especialmente en el sur del país en contra de carteles armados quienes poseen gran poder en estas zonas de ese país²⁹.

Ahora bien, estos flujos de refugiados no son algo de esta última década y más bien provienen especialmente de las dictaduras que se dieron en la década de los 70 especialmente. Así tenemos el caso de Argentina, Chile y Uruguay que durante esta década fueron escenarios de una crisis política y económica que desembocó en la instalación de dictaduras militares, cuyo resultado fue un importante crecimiento de la emigración desde dichos países con diversos destinos como fueron países europeos, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela y Costa Rica principalmente (Pellegrino y Martínez, 2001: 11).

Igualmente a mediados de década de los años 70, varios países de América Central se vieron sumergidos en una inestabilidad y violencia como el caso de el Salvador, Guatemala, Nicaragua especialmente que desencadenaron guerras civiles con miles de desplazados internos, refugiados quienes buscaron radicarse en países fronterizos o lograr llegar a los Estados Unidos (Pellegrino y Martínez, 2001: 11). Durante la década de los 80's, más de 2 millones de personas fueron desarraigadas a causa de las guerras civiles libradas en los países centroamericanos anteriormente citados. Los países receptores de esta gran flujo de personas como fueron Belice, Costa Rica, Honduras, México y EEUU, se vieron involucrados en el problema de los refugiados al acoger a un número importante de solicitantes de asilo y emigrantes (Franco y Santiestevan de Noriega, 2004: 81).

Este desarrollo y diversificación de los conflictos de algunos países dieron lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de poblaciones fuera de sus fronteras huyendo a países vecinos, y otros prosiguieron aún más lejos en búsqueda de protección y asistencia. En este contexto, es que los países afectados iniciaron un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas de protección y medidas humanitarias. Este proceso alcanzó un avance considerable para la realización de un coloquio llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia en noviembre de 1984 en donde se adoptó la Declaración de Cartagena ya mencionada anteriormente. (CIREFCA, 1988: 2-3).

Como se muestra en la tabla 7, el principal país receptor de refugiados en el continente americano son los Estados Unidos con 263,6 mil personas refugiadas, le sigue

²⁹ Ibid.

Canadá con 160,5 refugiados, Ecuador con 60, 5³⁰ mil, Costa Rica con 12,7 mil, Brasil con 5,1 mil y Venezuela con 4,3 mil personas refugiadas. Para el caso ecuatoriano, mismo será analizado con mayor detenimiento posteriormente, es el país de América Latina con mayor número de personas refugiadas.

Tabla 7. Países de destino en América

PAISES DE DESTINO CON MAYOR NÚMERO DE PERSONAS CON NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL HASTA 2013				
País de destino	Refugiados	Personas en situación similar a refugiados	Solicitantes de refugio	Refugiados retornados
Estados Unidos	263.662	0	84.343	0
Canadá	160.349	0	22.148	0
Ecuador*	54.789	68.344	12.454	1
Costa Rica	12.749	7.820	616	0
Brasil	5.196	0	4.634	0
Venezuela	4.340	200.000	1.073	0
Argentina	3.362	0	916	0
Panamá	2.665	15.000	630	0
México	1.831	0	1.352	0
Chile	1.743	0	421	0

* Según estadísticas actualizadas hasta diciembre de 2013 habrían 60.531 personas refugiadas.

Fuente: ACNUR (2013b), Global Trends: Estadísticas

Elaboración: Propia de datos obtenidos ACNUR (2013b)

Cabe recalcar que según estimaciones del ACNUR, existen aproximadamente más de 200 mil personas que se encontrarían en necesidad de protección internacional en Venezuela, lo cual la convertiría en el país con mayor número de refugiados en América Latina, si se llegase a determinar su condición de refugiadas. Por otro lado, tenemos el caso brasileño, que a diferencia de otros países de la región, de los 4.000 refugiados reconocidos en dicho

³⁰ Según las estadísticas proporcionadas por la Dirección de Refugio - DREF, el total de personas reconocidas como refugiadas hasta diciembre de 2013 serían 60.531 personas. Este dato no coincide con las estadísticas de ACNUR debido a que para su último informe no están las estadísticas completas. Además cabe recalcar que dentro de las estadísticas dadas por la DREF, se toman en cuenta a las personas reconocidas como refugiadas quienes han obtenido ya otra calidad migratoria. (Cortez, 2013)

país, el 65% provienen del África³¹, y que una buena parte de los colombianos que han llegado a Brasil han sido a través del reasentamiento³² (Ortega, 2010: 4).

Los países del continente americano cuentan con un amplio marco normativo internacional, regional y nacional para la protección de los refugiados. El Derecho al asilo está consagrado a nivel constitucional en muchos países americanos; de los 33 países de este continente, 28 países son signatarios de la Convención de 1951³³ y 15 han incorporado la definición ampliada de refugiado en sus legislaciones³⁴ (Murillo, 2011: 53).

Conclusiones

El presente capítulo ha mostrado el contexto de la Migración Internacional en el cual las personas han debido trasladarse de un lado a otro tanto en su territorio así como fuera de él por diversas razones. Tales circunstancias se dan por debido a la búsqueda de mejores condiciones económicas, por vínculos familiares, estudios, salud entre otros; así como por situaciones en las cuales se han visto obligados a hacerlo. Es así que millones de personas han debido huir de sus países desde desastres naturales hasta quienes lo hicieron por precautelar sus vidas a causa de persecución, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, víctimas de trata y tráfico de personas, narcotráfico entre otras.

Los factores que impulsan la migración se dan obviamente por la diferencia de los ingresos per cápita entre unos y otros países, e inclusive en un mismo territorio. Esta situación está relacionada directamente con las oportunidades laborales existentes dependiendo del ciclo económico de cada sociedad, lo cual impondrá políticas para incrementar o disminuir el deseo de migrar. Actores clave de este proceso de migración son las redes sociales de apoyo, pues a través de éstas, las personas tienen conocimiento

³¹ Principales nacionalidades refugiadas en Brasil: angoleños, colombianos, congoleños, liberianos, iraquíes y cubanos.

³² El reasentamiento implica el traslado permanente de refugiados a un tercer país. Además de una solución duradera, es un instrumento de protección para aquellos refugiados cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos fundamentales estén en riesgo en el primer país de asilo y un mecanismo de repartición de las responsabilidades entre los Estados. (<http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/>)

³³ Ver <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0506>

³⁴ Ecuador no es signatario de la Declaración de Cartagena de 1984, sin embargo en su legislación interna, a través del Decreto 3301 de 1992 adoptó la definición ampliada de refugiado establecida en dicha Declaración, no obstante, a través del Decreto 1182 de 2012, ésta definición fue retirada de la legislación nacional.

de la situación económica en una zona o país diferente lo cual influye al momento de tomar la decisión de emigrar. Además constituye un mecanismo de vinculación en la sociedad de acogida.

Los costos de la migración tienen implicaciones económicas y sociales. En cuanto a las primeras se convierten en un alivio para quienes han logrado establecerse de manera efectiva en los lugares de destino, toda vez que estos envían remesas a sus familiares que quedaron en sus localidades de origen, y que en determinados países, luego de los ingresos por el petróleo, las remesas se convierten en la primera fuente de ingresos tal como ocurrió en el Ecuador. Por otro lado, en cuanto a los costos sociales, al parecer podrían ser mucho más importantes que los económicos. Tal como se mencionó en el presente capítulos, la migración constituye en sí una desarticulación del núcleo de la sociedad como son las familias. Por lo general, tanto padre y madre salen en busca de nuevas oportunidades que mejoren sus condiciones de vida por lo que sus hijos quedan a cargo de otros familiares lo cual afecta a su desarrollo. También esta migración produce lo que son las llamadas “fugas de cerebros”, en donde profesionales emigran con todo su conocimiento a otras sociedades, dejando un prejuicio al desarrollo de los países de origen.

Según los datos obtenidos de informes realizados por la OIM, hasta el años 2010 existirían 214 millones de migrantes, siendo Europa el principal destino con alrededor de 77,1 millones de personas que han llegado a esta región. Los principales desplazamientos se realizan en el corredor Sur-Norte correspondiente al 45% del total de desplazamientos. Asimismo se avizora que el corredor Norte-Sur no ha sido estudiado aún, pero se cree que éste está en aumento debido a las crisis económicas en los países del norte.

Estados Unidos es el país con mayor número de migrantes en su territorio, con alrededor de 40 millones de extranjeros; el 51% de los migrantes internacionales son hombres y el 4% del total de migrantes son niños. Según la UNESCO, hasta 2007 existían 2,8 millones de estudiantes extranjeros, de los cuales principalmente se encontraban en Estados Unidos y el Reino Unido. No existen datos concretos sobre la migración irregular, pero según el PNUD, se estimaría que la tercera parte del total de la migración que proviene de los países en desarrollo podría ser irregular.

Se estima que solo en el año 2008 hubo más de 35 millones de personas evacuadas por desastres naturales, lo cual nos da una idea de la magnitud del desplazamiento a causa de esta situación. Igualmente se indicó que los desplazamientos por sequías se han duplicado en los últimos 30 años con respecto a los desplazados por tormentas.

El principal motivo de la migración internacional se da a causa de los conflictos armados, razón por la cual millones de personas deben abandonar sus países en busca de protección. Muchos de ellos se desplazan al interno de sus países y otros deciden salir de sus fronteras para precautelar sus vidas y las de sus familias. Es así que hasta el 2013, el ACNUR ha determinado la existencia de 51,2 millones de personas desplazadas forzosamente de los cuales 16,7 millones de personas se les han reconocido la condición de refugiadas, de las cuales 11,7 millones están bajo responsabilidad del ACNUR y 5 millones están bajo al UNRWA

La Convención de Ginebra de 1951 estableció la normativa internacional sobre la protección internacional para los refugiados. Este instrumento internacional ha sido fortalecido por otros instrumentos regionales como la Convención de 1969 de la OUA (África) y la Declaración de Cartagena de 1984 (América Latina), instrumentos que recogen una definición amplia a la clásica sobre quien es una personas refugiada.

El principal país de origen de las personas refugiadas es Afganistán con más de 2,5 millones de personas desplazadas forzosamente y que cruzaron las fronteras, mientras que el país de destino con el mayor número de personas refugiadas es Pakistán tras haber recibido a más de 1,6 millones de refugiados. Se debe recalcar la situación de Siria que a partir de 2012 con el inicio del conflicto interno, en tan solo 2 años salieron del país más de millón y medio de personas con lo cual probablemente a finales de 2014 se convierta en el principal país de origen de las personas refugiadas. El 56% de las personas refugiadas viven en zonas urbanas y el 44% en zonas rurales. El 93% de los campos de refugiados se encuentran las zonas rurales y se encuentran principalmente en el África subsahariana y Asia.

En el continente americano existen 805 mil personas refugiadas y alrededor de 130 mil solicitudes por ser resueltas. En la región existen alrededor de 5,7 millones de personas desplazadas forzosamente provenientes de Colombia³⁵ principalmente, país de

³⁵ el Gobierno de Colombia, solamente ha reconocido la cifra de 3.5 millones personas desplazadas desde el año 2005 según la Ley de Víctimas. (CODHES, 2010: 58).

origen de la mayoría de refugiados en esta parte del mundo. Existen 108 mil personas colombianas a quienes se les ha reconocido como refugiadas, seguido por personas provenientes de Haití, El Salvador y México. Estados Unidos es el principal país receptor de refugiados con más de 263 mil refugiados en su territorio, seguido por Canadá y Ecuador. ACNUR estima que en Venezuela existirían alrededor de 200 mil personas en necesidad de protección internacional lo que podría convertir a dicho país en el segundo en el continente americano con el mayor número de personas refugiadas.

Finalmente, las cifras de las personas migrantes por las diferentes causas antes expuestas constituye un contingente que podría conformar de manera sencilla alrededor de 13 países como Ecuador. La migración cada vez tiende a ser más dinámica pues los flujos migratorios aumentan y cambian de dirección de acuerdo a la ubicación de los países. Los gobiernos no pueden mostrarse ciegos o darle muy poca importancia a este fenómeno por lo cual deben establecer políticas acorde a la coyuntura actual y establecerlas de manera que dichas políticas puedan cambiar de acuerdo a las nuevas circunstancias que aparecen con el transcurrir del tiempo.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR. EL REFUGIO COMO INSTRUMENTO PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Introducción

Históricamente la política migratoria ecuatoriana se ha caracterizado por una dinámica de cambio constante en sus enfoques de concepción, incidiendo en el diseño de normativas y políticas públicas. En este sentido, para el análisis de la política migratoria en el Ecuador, se partirá de la investigación realizada por el Doctor Jaques Ramírez, quien identifica ciertos hitos que marca el fenómeno migratorio desde finales del siglo XIX hasta el año 2013, mismos que se consideran importantes para el presente estudio.³⁶

Ramírez en su investigación, toma en cuenta 3 momentos importantes de la historia ecuatoriana que marcan los lineamientos que regirán la política migratoria en el Ecuador desde finales del siglo XIX. Inicialmente establece la existencia de un enfoque de “apertura segmentada” en la política migratoria, la cual establecía que un solo tipo de migrante quien podría ingresar al país; le siguió una política de “seguridad y control” establecida principalmente desde la década de los años 70 con la dictadura existente en dicho lapso de tiempo; y, finalmente a partir de la década de los años 90 en donde el “enfoque de derechos” debía regir la política migratoria y que finalmente con la Constitución de 2008 se marcaría un hito sobre los principios que debían regir esta política hasta nuestros días.

La inmigración es una parte del fenómeno migratorio que tiene varias consecuencias en los países receptores. Para el caso ecuatoriano, a pesar que por historia se ha caracterizado por ser un país de emigrantes, a finales de la década de los años 90 comienza a evidenciar un incremento de personas extranjeras en su territorio, situación que al pasar los años se ha ido incrementando notablemente, en especial de personas de nacionalidad colombiana quienes han salido de su país a causa del conflicto armado que ahí se vive. Asimismo, se ha evidenciado el incremento de personas provenientes de Cuba, Perú y de otras nacionalidades, al parecer, por motivos económicos principalmente, según datos proporcionados por la Dirección de Refugio como se verá posteriormente

El presente capítulo pretende analizar como la Política Migratoria del Ecuador ha venido implementándose especialmente a partir de la última década, sobre todo con la

³⁶ Cabe señalar que no se encontraron otros estudios completos sobre la política migratoria del Ecuador.

entrada en vigor de la Constitución de 2008, la cual marcaría un antes y un después. En este contexto, se analizará cuáles son los instrumentos utilizados por parte del gobierno y de las personas inmigrantes en aplicación de esta política migratoria, poniendo un especial énfasis en la figura del refugio.

Breve descripción de la política migratoria ecuatoriana

Partiendo de la investigación de Ramírez (2013), desde finales del siglo XIX, en el Ecuador predominó un enfoque de “aperturismo segmentado” en la política migratoria puesto que solamente se veían beneficiados de la misma determinados grupos como los inmigrantes de la región andina (Colombia, Perú, Venezuela y Chile), a quienes se les reconocía como ciudadanos de la República. De la misma manera, a los europeos y norteamericanos, dentro de esta política migratoria, se les concedieron libertades aduaneras, pasajes gratuitos entre otras prerrogativas, en el entendido que aportarían en los planes de colonización y progreso para el país. En cambio, a otros extranjeros como por ejemplo, chinos y gitanos no se les permitía el ingreso al territorio ecuatoriano, quienes eran rechazados y expulsados de encontrarse al interior del país (Ramírez, 2013: 15-16).

Este aperturismo segmentado, Ramírez manifiesta que duró hasta la década de los años 40, época que se desarrolla la Segunda Guerra Mundial y el conflicto armado del Ecuador con Perú. A partir de los años 50 y 60 se estableció un enfoque “de seguridad y control” generando normativas para el control migratorio, es así que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo migratorio, el registro de su residencia en la Dirección de Inmigración y Extranjería entre otras. También se crea una oficina de Estadísticas a cargo del control y monitoreo de la población extranjera, sobre todo de quienes fueron clasificados como no deseables.

Este enfoque partía de la consideración de todo extranjero como sospechoso, para lo cual, se establecieron una serie de filtros para su ingreso y permanencia, como la impresión de una visa en el pasaporte para poder ingresar al país por parte del Cónsul ecuatoriano, quien antes de estamparla, debía exigir a las autoridades de la población residente del extranjero un certificado sobre la conducta y más condiciones de éste³⁷. A

³⁷ Artículo 15, Ley de 1938

esta visa se le estableció un timbre de inmigración lo cual generaba ya un costo. (Ramírez: 2013, 15-19)

Asimismo, se establecieron normas para el ingreso de extranjeros/as al país, mismas que se referían a que solo los inmigrantes de buena conducta podrían ingresar y que no se permitía el ingreso a quienes no cumplían con este requisito³⁸. En 1971 se redacta la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, en donde se establecerían las normas y requisitos para obtener una estadía regular en el Ecuador. En este sentido, se establecieron 2 tipos de calidades migratorias para el otorgamiento de visas: a) calidad de inmigrante³⁹, para quienes se integrarían de manera legal y condicionalmente al país con el propósito de radicarse y desarrollar actividades autorizadas en este cuerpo legal. Estas visas eran otorgadas por el Ministerio de Gobierno (ahora Ministerio del Interior); y, b) calidad no inmigrante⁴⁰, para quienes tenían su residencia en otro país sin ánimo de radicarse en el Ecuador, cuyas visas eran otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (ahora Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). (Ramírez, 2013: 21)

En la década de los años 90, se observaron cambios en las políticas migratorias toda vez que los migrantes comienzan a tener mayor espacio en la esfera pública. Ramírez (2013) resalta 2 conquistas en esta época que son la posibilidad de tener doble nacionalidad (1994), y la posibilidad de ejercer el voto en el extranjero⁴¹ (1998). Para finales de la década de los años 90 e inicios del nuevo milenio, se da una de las más graves crisis económica, política y social de la historia ecuatoriana, la cual desembocó en la estampida migratoria de ecuatorianos al exterior.

Para inicios de la década de 2000, y con el flujo migratorio que se dio desde el Ecuador, aparecen asociaciones de migrantes de carácter transnacional vinculadas con

³⁸ Según el artículo 5 de la ley de 1938 establecía que no podrían ingresar al Ecuador: Los expulsados de otros países, los analfabetos, los locos, los dementes y los idiotas; los vagabundos, las prostitutas, los polígamos, los que adolecieran de una enfermedad incurable o contagiosa o peligrosa para la salud pública, [...] los que no hubiesen sido aceptados en otros países aun como meros sospechosos, los chinos y los gitanos cualquiera que fuese su nacionalidad. (Ramírez, 2013: 19)

³⁹ Visas de calidad inmigrante: Categorías: Visa 9-I (Rentista), Visa 9-II (Inversionista en Pólizas o Bienes Raíces), Visa 9-III (Inversionista Industrial), Visa 9-IV (Apoderado General, Contrato de Trabajo), Visa 9-V (Profesional), Visa 9-VI (Amparo); y, Visa 9-VII Antiguo Migrante, Convenios.

⁴⁰ Visas de calidad no inmigrante: Categorías: Visa 12-I (diplomáticos), Visa 12-II (oficial), Visa 12-III (Cooperación Técnica), Visa 12-IV (Refugiados), Visa 12-V (estudiante), Visa 12-VI (trabajo), Visa 12-VII (voluntario, religioso, misionero), Visa 12-VIII (intercambio cultural), Visa 12-IX (deportistas, artistas, otros), Visa 12-X (turismo), y Visa 12-XI (visitantes temporales para negocios)

⁴¹ Constitución Política del Ecuador, artículo 27, inciso 3).

ciertas ONG's, académicos, la iglesia, las cuales empiezan a plantear demandas a favor de los migrantes y sus familias. Su primer logro fue el conseguir que el Gobierno de Gustavo Noboa cree el "Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para Migrantes y sus Familias" con un fondo de 5 millones de dólares, pero que finalmente nunca se concretó. (Ramírez, 2013: 25)

Para esta época, toma especial relevancia diversos sucesos internacionales que influirían en el ámbito migratorio; así tenemos principalmente los atentados a las torres gemelas en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001; y, el atentado en la red de trenes en España el 11 de marzo de 2004. Estos 2 hitos entran en juego al momento de definir el enfoque de la política migratoria a nivel internacional, pues estos sucesos aceleraron y reforzaron los controles fronterizos que se estaban implantando en los Estados Unidos y la Unión Europea, y que se expandieron a nivel mundial. (Ramírez, 2013: 25)

Como contraposición, América Latina se encontraba en un proceso de integración que incluía procesos de migratorios especialmente los países de la Comunidad Andina de Naciones - CAN - y el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur. Por ejemplo, la CAN elaboró decisiones en materia migratoria como la creación de la zona de Integración Fronteriza, Centros Binacionales de Atención en Frontera, reconocimiento de documentos nacionales de identificación, creación del pasaporte andino, entre otros. Asimismo, Ecuador se adhiere a la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares" (Ramírez, 2013: 28-30).

Todos estos eventos ponen fin a lo que fue el enfoque de política migratoria de seguridad y control, y da inicio al "enfoque de derechos" de la mencionada política migratoria. Como elemento importante de este nuevo enfoque se da la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, en la cual se establecen varios principios en materia de migración, ahora denominada "movilidad humana", que debe regir la política migratoria del país.

Entre los principales principios están la igualdad de derechos entre extranjeros y nacionales, la prohibición de cualquier tipo de discriminación por la nacionalidad, el derecho a migrar y a la libre movilidad, el no considerar a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria, garantiza el derecho al asilo y refugio, se reconoce a la familia transnacional, promulga el principio de la ciudadanía universal y la protección de

las personas ecuatorianas en el exterior. Asimismo, reconoce a la comunidad ecuatoriana en el exterior como una circunscripción especial la cual será representada en la Asamblea Nacional a través del voto en el exterior, así como a los extranjeros que hayan residido legalmente en el Ecuador por 5 años, éstos podrán ejercer su voto. (Ramírez, 2013: 34-44).

Por otro lado, dentro de la Política Exterior del Ecuador en lo que ha movilidad humana se refiere, se establecen 8 políticas:

- a) Contribuir a reducir las brechas de acceso a servicios sociales entre las personas en situación de movilidad humana, a nivel nacional y fronterizo, bajo el esquema de corresponsabilidad entre los países;
- b) Fortalecer y mejorar las capacidades y condiciones de las personas en situación de movilidad para su inclusión, inserción social, económica y laboral en el Ecuador y país de residencia;
- c) Garantizar la provisión efectiva de servicios migratorios y consulares a los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior y a las personas en situación de movilidad en el Ecuador;
- d) Impulsar el reconocimiento, promoción y protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana ante los Estados y Organismos internacionales y de cooperación;
- e) Promover el reconocimiento y respeto al derecho a ciudadanía o nacionalidad de las personas en situación de movilidad humana;
- f) Gestionar la prevención, control y vigilancia de la migración en condiciones de riesgo y vulnerabilidad⁴²;
- g) Fortalecer y consolidar el sistema de protección de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en situación de vulnerabilidad y riesgo en los países de residencia;
- h) Generar espacios de participación, organización social, construcción de ciudadanía y consolidación de identidad cultural de las personas en situación de movilidad humana, tanto en el país, como en el exterior. (MREMH, 2013: 2)

En cuanto a institucionalidad se refiere, y como antesala a la Constitución de 2008, se crea la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI-, la cual tenía rango de Ministerio y estaría a cargo de la definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias dentro y fuera del territorio nacional. (Ramírez, 2013: 28-30)

⁴² Asimismo, la política exterior en materia migratoria reivindica el principio de la responsabilidad compartida entre países de origen y de destino, como medio para la búsqueda de soluciones en el universo del tema migratorio, sin soslayar el papel de los países de tránsito tanto en lo que se refiere a acciones para combatir los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, como para enfrentar la corrupción que la promueve y, los efectos perversos del coyoterismo. (MREMH, 2013)

El cambio de paradigma de la política migratoria a partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Para poder analizar si se ha dado un cambio de paradigma en cuanto a la política migratoria a partir de la Constitución de 2008, es importante analizar cómo los principios constitucionales en materia de movilidad humana pueden ser utilizados como instrumentos de política pública por parte de los diversos actores de la esfera pública en el ámbito de la inmigración. Partiendo del análisis de las políticas como paradigmas de Peter Hall y retomado por Guillaume Fontaine, se intentará analizar si se ha dado o no un cambio sistémico y estructural del modelo de gestión.

Para el gobierno actual, liderado por el Presidente Rafael Correa, uno de los principales puntales necesarios para poder desarrollar su plan de gobierno ha sido el poder reformar el marco constitucional en el Ecuador con la finalidad de poder brindar mejores respuestas a las necesidades de diversos sectores de la sociedad y de esta manera convertirse en un mecanismo que busca disminuir las brechas económicas y sociales existentes, donde los principales afectados han sido los diversos grupos tradicionalmente excluidos del país.

Esta reforma constitucional, para el gobierno estaría generando una serie de transformaciones estructurales las mismas que aún estarían en un proceso de implementación y consolidación que buscan transformar las condiciones de inequidad, en la sociedad, en base al impulso de la vivencia de valores, que son parte activa en los ejes programáticos del plan de trabajo de este gobierno; los cuales, son llevados a la práctica desde la política pública y la planificación de la gestión.

Para Jesenia León, Asesora del Ministro de Relaciones Exteriores y Docente Universitaria:

...la Constitución es el marco orientador e impulsor de la transformación del Estado, que articula de forma transversal el reconocimiento de los derechos en general, y el establecimiento de los derechos del Buen Vivir⁴³ [...] Esta experiencia ecuatoriana de buscar generar una nueva sociedad impregnada de valores reflejados en un nuevo marco constitucional, hace necesario configurar un nuevo pacto social que regule las relaciones, como pieza clave del nuevo sistema de Estado y de las prioridades a ser atendidas, a través de Políticas Públicas y Planes de Desarrollo. (León, 2013: 2).

⁴³ Derechos del Buen Vivir, Capítulo II, artículos 12 al 34 de la Constitución (2008): Derecho al Agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social.

En este sentido, para lograr la consolidación de este nuevo marco normativo, el gobierno requiere la implementación de un nuevo modelo de gestión que permita fortalecer la acción estatal como ente rector y regulador de las políticas. El impulso de los valores señalados en la Carta Magna como la solidaridad en el desarrollo económico, se visibiliza a través de los mecanismos de la economía popular y solidaria que buscan democratizar el acceso a los medios de producción, salud, educación entre otros, para lo cual es necesario desarrollar una nueva infraestructura de servicios que viabilicen estos valores con los cuales fue creada la Constitución.

Tal como lo señalan los neo-institucionalistas desde el enfoque sociológico, si aparejamos a la Constitución como una institución, entendemos que la misma no fue constituida desde una perspectiva del *rational choice*, con el fin de maximizar los beneficios de los individuos, sino que la misma se nutrió de los valores, creencias, costumbres de los diversos grupos que participaron en la elaboración a través de la Asamblea Constituyente que trabajó en Montecristi.

En este sentido, también entendemos que los principios constitucionales que rigen a la política pública sobre migración nacieron no de posiciones instrumentales, sino que los mismos aparecen justamente de las ideas, vivencias, creencias, normas y valores de las instituciones no formales como los grupos de migrantes, expertos, académicos e inclusive de las mismas autoridades que eran parte del gobierno al momento de la elaboración del articulado constitucional.

Ahora bien, cabe preguntarse si ¿existe un cambio de paradigma de la política migratoria ecuatoriana a partir de la implementación de la Constitución de 2008?. Para poder responder la pregunta, es importante verificar si los cambios dados son estructurales y sistémicos, y no simplemente se dan con un cambio de ideología tal como Peter Hall lo mencionaba.

En el Ecuador, a partir de la aplicación de las políticas neoliberales producidas especialmente durante las décadas de los años 80 y 90, sufrió un debilitamiento de la estructura estatal que llegaron a bloquear e incluso a anular su accionar como ente rector de la política estatal. En palabras de Rhodes (1996), existió un “vaciamiento o desgaste del Estado”, que como su nombre lo indica, limita el alcance de la intervención del Estado pues se evidencia la pérdida de las funciones de los gobiernos locales y central por sistemas alternativos de entrega de servicios. (Rhodes, 1996: 662).

En esos años el Estado ecuatoriano habría resultado disminuido en su capacidad de accionar y ser el ente rector y supervisor de las políticas lo cual habría generando una fragmentación sobre el control e implementación de los servicios, pues los mismos ya no estarían enfocados en toda la comunidad, sino en quien pudiese pagarlos.

Para Lorena Jácome, Asesora de la Subsecretaría General de Transformación del Estado para el Buen Vivir, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES-, indica que:

En el caso ecuatoriano, si bien la figura de las privatizaciones en masa y a gran escala no operó, se fue configurando una institucionalidad dispersa, débil, desorganizada, poco eficiente, que duplicaba intervenciones, recursos, esfuerzos, sin una visión de mediano y largo plazo y que atendía a los intereses privados de pocos en lugar del bien común. Esta institucionalidad fragmentada era parte de un Estado frágil que operaba como el garante del mercado. Esto no es un tema que llama la atención. El neoliberalismo como sistema requiere de un Estado con estas características para que las fuerzas del mercado puedan operar libremente. (Jácome, entrevista, 2013)

Por otro lado, hasta el año 2007, la estructura orgánica del Estado ecuatoriano estaba conformada por los 3 poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como un ejemplo de esta desorganización tenemos el caso del organigrama del Poder Ejecutivo, mismo que estaba conformado por varios tipos de entidades que no tenían competencias claras y que sobreponían o duplicaban funciones y atribuciones.

Para el caso de los Ministerios Sectoriales, estos se encontraban debilitados puesto que no contaban con las capacidades institucionales para gestionar la política sectorial. Existían además varias instituciones que gozaban de una mucha autonomía, con regímenes salariales propios, tenían privilegios que las demás instituciones públicas no tenían, lo cual resultaba en una desarticulación que producía un gasto incensario de recursos, intervenciones de poco impacto. Para Jácome, un fenómeno a destacar en esta época en la institucionalidad ecuatoriana fue el corporativismo, entendido como aquellas instancias de toma de decisión pública tomadas por grupos de poder privado.

Elementos a destacar con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 2008, son los nuevos principios y garantías referidos al Estado y a los derechos de la población. Se establece un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional, desconcentrado y descentralizado; se propugna la recuperación de las

capacidades estatales y la autoridad pública; la planificación del desarrollo nacional descentralizada y desconcentrada convirtiendo así al nuevo régimen de desarrollo en uno de los retos más importantes para este nuevo Estado. A diferencia de la estructura clásica del Estado, la Constitución crea una nueva organización del mismo con cinco funciones⁴⁴: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Para su consecución, el gobierno del Ecuador definió la necesidad de generar un cambio institucional que a partir de la Constitución, permita recuperar la funcionalidad de la estructura estatal para la garantía de los derechos de la ciudadanía.

Como se mencionó anteriormente, en materia migratoria, el nuevo marco constitucional establece cambios fundamentales en cuanto a los principios que deben regir la política migratoria, no obstante, para poder hablar de un cambio de paradigma de la política migratoria, no solamente se requiere de un cambio de direccionamiento político, en este caso lo indicado por la Constitución, sino que también el cambio debe realizarse con la implementación de una nueva institucionalidad que permita generar los instrumentos necesarios para que los cambios del paradigma se lleven a cabo.

Para lo que refiere a la institucionalidad, desde el 2007 se crea la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI con rango de Ministerio que estaba adscrita a la Presidencia de la República. Su objetivo era el de ejercer la rectoría de la política pública en materia migratoria tanto al interior como en el exterior del país. Para este caso, solamente haré alusión del papel esta Secretaría al respecto de la inmigración en el Ecuador.

La constitución en su artículo 392 establece que “la política migratoria será regida por el órgano competente en coordinación con otros niveles de gobierno”. En este entendido, y según los objetivos de la SENAMI, esta entidad era la llamada a regir la política migratoria ecuatoriana, entre ello, se entiende que debería tener a su cargo la aplicación, ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, pues esto constituiría en el instrumento de manejo de la inmigración al interior del país para lo cual debería coordinar su correcta aplicación con otras instituciones estatales relacionadas al tema.

No obstante, al no establecerse el reglamento para la aplicación de la política migratoria de acuerdo a la constitución de 2008, es necesario retomar la legislación

⁴⁴ Ya no se habla de poderes del Estado.

vigente sobre la materia, para lo cual nos referiremos a la Ley de Extranjería de 1971. Dicha normativa establece que la Dirección de Extranjería del Ministerio de Gobierno (ahora Ministerio del Interior) manejaría el otorgamiento de las visas de calidad inmigrante, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgaría las visas de calidad no inmigrante; es decir, las visas para los extranjeros que deseen establecerse de manera permanente o temporal en el país.

En este sentido, se puede evidenciar la falta de claridad sobre el manejo de la política migratoria con respecto a lo que a extranjería se refiere, puesto que las instituciones que la regían eran el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, más no la SENAMI que era la llamada para hacerlo según lo establecido en la Constitución.

Por otro lado, a partir de abril de 2014 las funciones que ejercía la Dirección de Extranjería del Ministerio del Interior, pasan a ser parte de la Dirección de Migración y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo cual las competencias de extranjería ahora son responsabilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, dejando a un lado nuevamente a la SENAMI.

Finalmente, desde junio de 2013 la SENAMI pasa a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual adquiere todas las competencias sobre la movilidad humana y se convertiría en ese órgano competente del cual la Constitución señalaba. Para cumplir con estos objetivos, se establece la necesidad de una reestructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁵, y que incorpora entre sus competencias la movilidad humana creando así el Viceministerio de Movilidad Humana. Para la atención de las personas de situación de movilidad humana, este Viceministerio establece la creación de 3 Subsecretarías: Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante, la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares, y la Subsecretaría de Atención a Inmigrantes, no obstante, esta nueva estructura aún no se encuentra operativa en su totalidad. Es importante recalcar que la competencia del registro de la entrada y salida de personas en la frontera ecuatoriana sigue bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior a través de la Unidad de Control Migratorio.

⁴⁵ Que hasta esa misma fecha también tenía la competencia del Comercio Exterior, mismo que se convirtió en otro ministerio.

Por otro lado, un instrumento para la implementación de la política migratoria debe estar fundamentado en una normativa que pueda regir el comportamiento o preferencias de las personas. Este instrumento se propone que sea la Ley de Movilidad Humana, misma que deberá contener los principios constitucionales en los cuales se enmarca la política migratoria, no obstante, este instrumento se encuentra en construcción bajo la dirección del Viceministerio de Movilidad Humana, por lo que el marco normativo en el cual se basa aún la política migratoria actual es la Ley de Migración y Ley de Extranjería de 1971, misma que, como se vio anteriormente, responde a un enfoque de seguridad y control y que estaría obsoleto para las dinámicas migratorias actuales.

Tal como lo menciona Ramírez, al respecto de la Ley de Migración y la Ley de Extranjería:

Estos discursos y normativas son tan poderosos que han conducido incluso a la internalización tanto en agentes gubernamentales como de la sociedad, que no se puede dismantelar de la noche a la mañana, aun teniendo una nueva Constitución de la República que en materia de migración tiene un enfoque de derechos... . (Ramírez, 2013: 21)

En este sentido, en referencia a lo indicado por Ramírez, la misma Constitución establece que de existir contraposiciones entre las leyes y la Constitución, prevalecerá lo indicado en este último instrumento, no obstante, esto no siempre sucede.

Existen algunos aspectos reglamentarios de política pública y de prácticas periódicas que contradicen estos principios constitucionales, que finalmente restringen los derechos de las personas extranjeras en el Ecuador, que terminan por no permitir el goce de los derechos consagrados en la Carta Magna.

La Constitución establece que no hay excusa por falta de ley o reglamento para no aplicar los preceptos constitucionales, en la práctica se ha visto que esto no ha sido acatado por parte de los servidores públicos tal como lo menciona Xavier Arcentales, pues manifiesta que:

Existen interpretaciones restrictivas a los derechos y principios constitucionales sobre movilidad humana por parte de algunas autoridades, quienes deciden aplicar la legislación vigente, que es a todas luces inconstitucional. Se aduce que mientras no exista una nueva legislación que “aclare” el contenido de los principios y derechos establecidos en la Constitución deben mantenerse las prácticas y procedimientos.(Arcentales, 2011)

Las personas refugiadas mencionan que a pesar de su condición como refugiadas en el Ecuador, estatus que les otorga los mismos derechos y obligaciones que a los ecuatorianos, lamentablemente esta situación no ocurre en la práctica.

Esa visa solo me sirve para estar legal en el país, no me sirva para nada más... Ustedes me dicen que con esto mis hijos tienen acceso a la educación pero no es así... me pidieron que tenga la cédula ecuatoriana... y por eso les pido me ayuden con la cédula. (James refugiado, entrevista, 2012)

Para la Directora de la Ong HIAS, quien entre sus actividades principales se encuentra prestar asistencia social y psicológica para personas refugiadas y solicitantes de asilo, comenta que:

El acceso efectivo a los derechos para las personas refugiadas ha sido complicado, pues en muchos de los casos la visa que ostentan no es reconocida como un documento válido para que las personas refugiadas puedan acceder a cuentas bancarias por ejemplo, o para poder ser registrados por sus empleadores en el IESS o simplemente para obtener una licencia de conducción. (Entrevista 4, 2014)

Cabe en este punto indicar que el Ecuador en junio de 2008 suprimió el visado de turismo para el ingreso al país en aplicación al principio de la libre circulación de personas con el fin de fortalecer las relaciones entre Ecuador y todos los países del mundo y promover el turismo (Boletín de prensa No. 398, MRECI). Sin embargo, a partir de diciembre de 2009, se restablecieron las visas para las personas provenientes de China, y desde el mes de septiembre de 2010 a través de acuerdo ministerial, se restableció el requisito del visado para países del Medio Oriente y África como son: Sri Lanka, Afganistán, Pakistán, Eritrea, Nepal, Somalia, Nigeria, Bangladesh, Kenia y Etiopía como una medida de seguridad pues según declaraciones del Subsecretario de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio las personas de estas nacionalidades estaban utilizando al Ecuador como puente para el narcotráfico, tráfico de personas.

Con respecto a esta situación, se puede revelar aún la incidencia del enfoque de control y seguridad, mismo que debería haber sido desterrado con la entrada en vigor de la Constitución de 2008, la cual reconocía el derecho a migrar como principio

fundamental en materia de movilidad humana, lo que demostraría que aún no se da un cambio de paradigma en cuanto a la aplicación de un nuevo enfoque basado en derechos humanos para la política migratoria.

Lo que podemos denotar al respecto es que a pesar de los nuevos principios constitucionales sobre los derechos de las personas en movilidad humana, como parte de la política migratoria, aún está en proceso de consolidación. Esta situación se circunscribe en el proceso que el Estado ecuatoriano está atravesando donde se intenta potenciar ciertas políticas y evaluar otras con la finalidad de identificar las diversas problemáticas y buscar una respuesta para ellas. En ese sentido, León manifiesta que:

Se tiene conciencia que a pesar del avance en la reforma del Estado, aún se mantienen viejas prácticas que limitan el desarrollo de servicios públicos eficientes; pero también es cada vez más evidente el cambio para lograr ofertar servicios de calidad y servidores públicos capacitados para que vivencien los valores y principios que garanticen los Derechos ciudadanos. (León, 2013: 4)

En este punto, retomando a Hall al respecto del cambio de paradigma, se ha evidenciado la existencia de cambios fundamentales como es la Constitución de 2008, la misma que marca un punto de inicio en lo que respecta al manejo del Estado, estableciendo cambios desde un enfoque neoliberal utilizado hasta antes del inicio del gobierno de Correa a un enfoque de derechos, en donde el aparato estatal recobra la rectoría sobre la administración y donde el eje fundamental es el ser humano y no el capital⁴⁶.

No obstante, como se ha visto en párrafos anteriores, a pesar de existir una nueva constitución con un enfoque de derechos, ésta aún no ha podido consolidarse para generar un cambio estructural y sistémico. En cuanto a la institucionalidad de la política pública en materia de movilidad humana, por un lado hemos visto que recientemente se ha estructurado un órgano con todas las competencias para generar y ejecutar la política pública sobre la materia, como es la formación del Viceministerio de Movilidad Humana⁴⁷ de la Cancillería ecuatoriana (VMH, 2013).

⁴⁶ Discurso vertido por el Presidente de la República, Boletín de prensa de 18 de diciembre de 2012, Presidencia de la República de Ecuador, <http://www.presidencia.gob.ec/ecuador-y-america-latina-estan-priorizando-al-ser-humano-antes-que-al-capital/>

⁴⁷ Decreto Ejecutivo 20 de 10 de junio de 2013 dispone que las funciones de la SENAMI pasen a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para lo cual dispone la creación del Viceministerio de Movilidad Humana.

El Viceministerio de Movilidad Humana tiene bajo su responsabilidad el generar un proyecto de Ley de la Movilidad Humana, la cual reemplazaría a las Leyes de Migración y de Extranjería de 1971, sus reglamentos, y demás instrumentos que no guardan relación a la Constitución, de esta manera garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana, proceso en el cual se continúa trabajando (VMH, 2013).

En este sentido, tal como lo menciona Fontaine, “que los cambios de política pueden realizarse sin que para ello exista un cambio de paradigma”. En este sentido, en lo que respecta a la política migratoria se evidenciaría un cambio de política, más aún no un cambio de paradigma. Es decir, se han establecido ciertas políticas para resolver problemas coyunturales, pero aún no se ha dado un giro completo que genere también un cambio estructural sobre la aplicación de la política pública. En este punto, igualmente es interesante tomar la idea de March y Olsen sobre el modelo del “bote de basura” en el cual la idea principal es la de mezclar los problemas, soluciones, participantes y elecciones. Dicha mezcla producirá una decisión en un momento determinado y para una problemática específica. Un claro ejemplo de la utilización de este modelo dentro de la política migratoria se da con el caso de las personas haitianas luego del terremoto en enero de 2010 que devastó Haití lo cual produjo un flujo migratorio al interior del Ecuador

El gobierno ecuatoriano, para tratar esa problemática específica en un momento determinado, necesitaba el poder buscar un mecanismo de regularización para las personas haitianas que ingresaron al Ecuador a causa del terremoto que devastó la isla. Asimismo, desde el ALBA se creó un Plan de Contribución Solidaria de países del Alba para la reconstrucción de Haití⁴⁸ que establecía entre otros puntos, la amnistía migratoria para las personas haitianas en los países del ALBA.

⁴⁸ 25 de enero del 2010, en la ciudad de Caracas-República Bolivariana de Venezuela se llevó a cabo la Reunión Extraordinaria del Consejo Político de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), con la finalidad de buscar alternativas de solución a la grave situación que atraviesa la hermana nación caribeña de la República de Haití; por lo que, se procedió a elaborar el "Plan para la Contribución Solidaria de los Países del ALBA al esfuerzo de reconstrucción de Haití". el numeral 6 del mencionado Plan para la Contribución Solidaria se establece que se debe decretar una amnistía migratoria, que regularice el estatus migratorio de los ciudadanos haitianos residentes en los países del ALBA. (Decreto Ejecutivo 248)

Es así que a través de un Decreto Ejecutivo se estableció otorgar una visa de calidad no inmigrante, de la categoría 12-XI⁴⁹, con la finalidad de regularizar la situación migratoria de las personas haitianas que hubiesen ingresado al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010; y, también las sus esposos/as e hijos/as menores de edad que ingresen hasta el 31 de julio de 2010. (Decreto Ejecutivo 248, 2010)

Con este ejemplo, verificamos que a través del modelo “bote de basura” se mezclaron: la problemática (personas haitianas en el Ecuador a causa del terremoto en su país de origen), soluciones (amnistía migratoria), participantes (gobierno ecuatoriano, gobierno haitiano, personas haitianas) y elecciones (tipos de visas a ser entregadas). En este sentido, la amnistía migratoria fue otorgada a las personas haitianas que se encontraban en el Ecuador hasta antes de 31 de enero de 2010 y a sus esposas/os e hijas/os menores de edad que ingresaron al Ecuador hasta el 31 de julio del mismo año. Con la aplicación de esta política, según el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se beneficiaron alrededor de 2,7 mil personas.

En este sentido, lo que hubo fue una política específica para un determinado grupo y en una coyuntura general que en sí no constituyó un cambio de paradigma, sino más bien encontrar una solución a una problemática específica. En este sentido, existe una coincidencia por lo expresado por Fontaine, al menos en el ámbito de la movilidad humana que es parte de este nuevo paradigma del “Buen Vivir”, en que éste aún falta por consolidarse para poder determinar que el paradigma del Buen Vivir ha logrado posicionarse efectivamente como un nuevo modelo de desarrollo.

La instrumentalización del Refugio

Para poder analizar qué causa la instrumentalización de la figura del Refugio, es necesario entender como ésta ha funcionado especialmente a partir del año 2000, año en el cual se da un incremento del ingreso de personas quienes se vieron forzadas a salir de sus países en busca de protección internacional.

⁴⁹ VISA 12-XI: Visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano (Ley de Extranjería, 1971, art 12)

El refugio en el Ecuador

El Ecuador tiene una larga trayectoria de solidaridad con los refugiados. Desde 1933 existen registros de ciudadanos colombianos que buscan protección en el Ecuador. La tabla No. Sin embargo, este flujo aumentó notablemente a partir de finales de la década de los años 90 en donde las solicitudes de refugio pasaron de 827 en el año 1999 a 1667 para el año 2000. Un crecimiento más drástico se pudo advertir en el año 2003, con la recepción de 12.463 nuevas solicitudes de refugio. Para los años 2004, 2005 y 2006 se evidencia una reducción de las solicitudes de refugio con 9.698, 8.694 y 8.125 solicitudes respectivamente.

Tabla 8. Solicitantes de refugio y refugiados

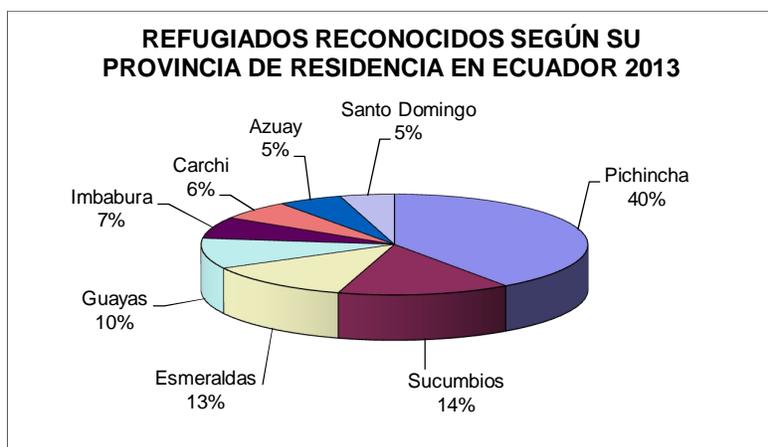
Estadísticas solicitudes de refugio y refugiados 2000-2013		
Año	Solicitantes de Refugio	Refugiados
Hasta 1999	827	276
2000	1.667	365
2001	3.081	455
2002	5.908	1.417
2003	12.463	2.803
2004	9.698	2.194
2005	8.694	2.124
2006	8.125	1.610
2007	13.015	2.703
2008	12.697	4.339
2009	34.302	24.710
2010	29.046	8.347
2011	14.262	3.528
2012	12.142	2.831
2013	10.587	3.173
Total	176.514	60.875

Fuente: Dirección de Refugio, 2013

Elaboración: Propia en base a datos DREF (2013)

No obstante, para el año 2007 existe un nuevo incremento de las solicitudes de refugio registrando 13.015 y existe una disminución que para el año 2008 que se registraron 12.697 solicitudes. Los años 2009 y 2010 son años en los cuales las solicitudes de refugio aumentan drásticamente a causa de la implementación del proyecto de “Registro Ampliado” (el cual analizaremos posteriormente), donde en 2009 se registraron 34.302 y en 2010, 29.046 solicitudes de refugio, teniendo en cuenta que en este último año el registro ampliado solo se realizó en el primer trimestre. Durante el año 2011, el promedio de solicitudes disminuyó al promedio general de los dos últimos años con 14.262 pero mayor a los recibidos durante los años 2000 a 2008. El año 2012 finalizó con la recepción de 12.142, mientras que el año 2013 fueron 10.587 solicitudes de refugio receptadas, evidenciándose una disminución de las mismas.

Gráfico 1. Refugiados por provincia en Ecuador



Fuente: Dirección de Refugio, 2013
 Elaboración: Propia en base a datos DREF (2013)

Según los datos de la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para diciembre de 2013, los porcentajes más altos de refugiados por lugares de residencia son: Pichincha 40%, Sucumbíos 14%, Esmeraldas 13%, Guayas 10%, Imbabura 7%, Carchi 6%, Azuay y Santo Domingo de los Tsáchilas 5%. Estos porcentajes son en virtud del total de la población refugiada, en tanto en el resto de las provincias existen porcentajes menos representativos. (gráfico 1).

Tabla 9. Refugiados

Refugiados - 2013	
País de Origen	%
Colombia	98,47
Cuba	0,47
Afganistán	0,20
Perú	0,16
Iraq	0,06
Rusia	0,05
Pakistán	0,06
Irán	0,04
Haití	0,05
Otras Nacionalidades	0,44
TOTAL	100

Fuente: Dirección de Refugio, 2013

Elaboración: Propia en base a datos DREF (2013)

La tabla 9 muestra que el 98.47% de las personas refugiadas en el Ecuador son de nacionalidad colombiana, siguiéndole las personas provenientes de Cuba con un 0.47%; Afganistán y Perú con un 0.20% y 0.17%. En cuanto a los porcentajes de las solicitudes de refugio por nacionalidad, el 88.26% son de nacionalidad colombiana, el 5.23% son solicitudes de nacionalidad peruana, el 3.8% son de nacionalidad cubana. No obstante, el Ecuador ha recibido solicitudes de refugio de más de 70 nacionalidades. (DREF, 2013) Ahora bien, como hemos podido apreciar, el refugio en el Ecuador principalmente atiende a las personas de nacionalidad colombiana que vienen en búsqueda de protección internacional a causa del conflicto armado interno el cual tiene más de 50 años de duración, para lo cual ha generado a miles de personas desplazadas a causa de dicho conflicto.

Como se mencionó con anterioridad, el año 2000 marca el hito de la recepción de las solicitudes de refugio en el Ecuador. Este hito está relacionado principalmente con la aplicación del “Plan Colombia” en el vecino país. En consecuencia al crecimiento de los cultivos ilícitos en la mitad de la década de los años 90, trajo consigo el recrudecimiento de las acciones de los grupos ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes delincuencia común) que se financiaban del negocio del narcotráfico. En así que durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) negoció con los Estados Unidos el

financiamiento para la creación de un plan que en un inicio se enfocaba en la lucha con el narcotráfico, pero que se convirtió en una política de seguridad que inició en el año de 1999, misma que consistía principalmente en reforzar las fuerzas armadas del país que enfrenten a los grupos al margen de la ley, y de esta manera erradicar los cultivos ilícitos (Camargo, 2010: 87).

Las estrategias consistieron en la utilización de la fuerza para poder combatir a los grupos irregulares y narcotraficantes, sobre todo en la frontera sur de Colombia, pues era el lugar con mayor número de cultivos ilícitos lo que determinaba la existencia una mayor presencia de grupos al margen de la ley los cuales luchaban por el control de la zona de plantaciones de cultivos ilícitos.

En este contexto, de la búsqueda de la paz a través de las armas se agudiza el conflicto armado colombiano provocando miles de desplazados internos a causa de la dinámica de dicho conflicto. Además no solamente los combates afectaron a los pobladores de esas zonas, sino también las aspersiones con glifosato que se realizaban desde el aire contaminaban los ríos que proveían del agua especialmente para las comunidades indígenas. Más allá de erradicar los cultivos ilícitos, causaron un grave daño ambiental en la zona que como consecuencia fue la afectación de la salud de las personas que habitaban estas zonas (Camargo, 2010: 119).

Las acciones bélicas se profundizaban ya no solo en las zonas donde existía los cultivos ilícitos, sino que la violencia se trasladó a zonas con presencia de grupos armados al margen de la ley, en donde las Fuerzas Armadas colombianas combatían a los grupos disidentes; esto sumado a los reclutamientos forzosos llevados a cabo por las guerrillas y paramilitares, las extorsiones, el desarraigo producido por la ocupación de extensas zonas para la siembra de cultivos ilegales, entre otras actividades que conllevaban el cometimiento violaciones de derechos humanos, provocaron la salida de miles de personas en busca de paz y seguridad.

Esta situación se comienza a mostrar en las estadísticas al respecto de las solicitudes de refugio mismas que empiezan a incrementarse a partir del año 2.000, tal como se mencionó anteriormente. Miles de personas ingresaron al Ecuador a causa del conflicto colombiano que se había recrudecido a finales de la década de los años 90, no obstante, muchas personas no accedieron a solicitar refugio, por desconocimiento de esta

figura estableciéndose en diferentes localidades a nivel nacional pero principalmente en zonas fronterizas entre Ecuador y Colombia (MRECI, 2009).

El Estado ecuatoriano para inicios del nuevo milenio, no tenía en sí una estructura institucional para la atención de refugiados, muestra de ello es que hasta antes del año 2000, las solicitudes de refugio eran receptadas y tramitadas por el Comité Pro Refugiados –CPR - de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, que era el representante del ACNUR en el Ecuador. A partir del año 2000, dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería se instala la Oficina de Refugio y es a través de esta instancia que el gobierno comienza su involucramiento en las etapas de la determinación de la condición de refugiados⁵⁰. (González, 2008: 1)

En el año 2005, se apertura una Oficina de Refugio en la ciudad de Cuenca a través de la Subsecretaria del Austro con una funcionaria que atendía en la precitada oficina. El año 2007, marca 3 hitos importantes. El primero se trata que hasta el año 2006, las solicitudes de refugio eran tramitadas por la Oficina de Refugio, el CPR y el ACNUR, es decir, todas estas instancias receptaban las solicitudes, realizaban las entrevistas y emitían recomendaciones para el análisis de la Comisión⁵¹. Desde el año 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores pasó a ser la única institución a cargo de conocer las solicitudes de refugio y realizar la tramitación respectiva. El segundo hecho importante, es que la Oficina de Refugio pasó a ser una Dirección General, elevando su rango dentro del Ministerio lo cual favorecería en cuanto a su manejo administrativo; y, finalmente es que se apertura la primera oficina en la zona de frontera con Colombia como era Lago Agrio.

Hasta el año 2008, la tendencia era 30% de solicitudes negadas, 30% de solicitudes aceptadas, y 40% aproximadamente constituían personas que iniciaron el trámite y luego lo abandonaron. Al no tener datos exactos sobre el número de personas en necesidad de protección internacional, de acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Migración (2000 – 2007) los saldos migratorios de colombianos que han ingresado al Ecuador en

⁵⁰ Anteriormente, como las solicitudes eran receptadas y tramitadas por el CPR, el único involucramiento era cuando la Comisión para determinar la condición de los refugiados, conformada por 2 representantes de la Cancillería y 1 del Ministerio de Gobierno, se reunían y resolvían las solicitudes de refugio.

⁵¹ El Decreto 3301 establece que el órgano competente para resolver las solicitudes de refugio es la Comisión para determinar la condición de los refugiados en el Ecuador, misma que estaría conformada por 2 delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores, y 1 Representante del Ministerio de Gobierno. ACNUR participaría con voz pero sin voto. (Decreto Ejecutivo 3301 de 1992)

ese período de tiempo son de 1.607.715 colombianos y registraron su salida 1.013.588, teniendo un saldo migratorio de 594.127 colombianos que se quedaron presuntamente en el Ecuador, la mitad prácticamente del total de ingresos registrados (Flacso y Unfpa, 2008), de los cuales existía la hipótesis que por lo menos la mitad, es decir, alrededor de 250 mil personas estarían en necesidad de protección internacional –PNPI-.

Con la finalidad de poder tener datos más exactos sobre el número de personas en necesidad de protección internacional que se encontraban en el Ecuador, el ACNUR a través de una Fundación llamada Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social –CEPAR-, desarrolla en el año 2007 una investigación para tener una idea más precisa sobre el número de personas en necesidad de protección internacional, arrojando el resultado que en el Ecuador existirían alrededor de 135.000 personas en necesidad de protección internacional de las cuales más de 55.000 estarían establecidos en la frontera norte del país con Colombia. (ACNUR, 2009, 1)

Para el año 2008 se dan las mesas nacionales entre el Estado y la sociedad civil con la finalidad de poder conocer la situación de los refugiados en el Ecuador la cual como resultado evidenció la problemática del acceso a derechos por parte de los refugiados, discriminación, sumado a la falta de un documento de permanencia regular acentuaba las malas condiciones de los refugiados en el país. Con este estudio se inician diálogos al interior del gobierno del Ecuador para buscar una solución para esta población desprendiéndose así una política generada por un grupo de instituciones estatales a las cuales se les denominó “grupo promotor”, el mismo que estaba conformado por los Ministerios del Interior –ex Ministerio de Gobierno-, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y Derechos Humanos, Coordinador de Seguridad Interna y Externa, y con la cooperación técnica del ACNUR (MRECI, 2009: 16).

Con esta cifra de aproximadamente 135.000 personas colombianas que estarían en necesidad de protección internacional que se encontrarían ya en el país, el Gobierno ecuatoriano lanza la “Política del Ecuador en Materia de Refugio⁵²” el 16 de septiembre

⁵² Esta política destaca 5 elementos principalmente: 1. Implementación de un “modelo mixto” para dar respuesta a posibles flujos masivos e individuales de refugiados y legalizar a miles de personas que no han podido acceder al proceso regular; 2. Aplicar el Registro Ampliado como medio de otorgar la visa de refugiado en un plazo corto primero en la frontera norte y luego en el resto del país. 3. Inclusión de la población refugiada como parte de una política integral, enfocándose en una inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo. 4. Implementación del programa de Fronteras Solidarias como lo establece el Plan de Acción de México y de ciudades solidarias. 5. El mandato para la aplicación de esta política se otorga al Grupo Promotor conformado por: Ministerio de Coordinación

de 2008, que constituye una manifestación expresa de la voluntad política por continuar y mejorar las distintas actividades que se ejecutan en beneficio de la población refugiada (MRECI, 2009: 31).

Esta política responde a la urgencia de registrar y documentar al alto número de personas en necesidad de protección internacional que habitan en el país, especialmente en la Frontera Norte a través de un procedimiento denominado Registro Ampliado de ciudadanos colombianos, que busca a través de una interpretación más flexible de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, simplificar los procedimientos y dar una respuesta a la solicitud presentada es resuelta en un día (MRECI, 2009: 37).

El procedimiento Registro Ampliado tuvo como objetivo registrar y otorgar el Estatuto de Refugiado a 135 mil personas colombianas que se encontrarían en el Ecuador en necesidad de protección internacional. En un inicio, dicho proyecto se realizaría en las provincias de la frontera norte donde se encontrarían alrededor de 55.000 colombianos/as, quienes salieron de su país por el conflicto armado existente y que por falta de una presencia efectiva del Estado en dichas zonas, no ha podido acceder al sistema de refugio y han permanecido en dichas zonas en una situación de irregularidad migratoria lo cual ha provocado que estas familias no tengan acceso a servicios básicos que les permita tener la oportunidad de desarrollarse en términos de dignidad (MRECI, 2009: 38).

El procedimiento regular⁵³ de la determinación de la condición de refugiados en el Ecuador principalmente utiliza como fundamento para dicho reconocimiento la Definición de Refugiado enmarcado en el art. 1 de la Convención de Ginebra de 1951,

de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, que será ampliado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI).

Para el cumplimiento de esta Política Pública, se establecieron 5 metas estratégicas que fueron:

1. Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador.
2. Ejecutar una política de los derechos de los refugiados a través de la promoción de los derechos de los refugiados.
3. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.
4. Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad a través de Políticas Públicas para lograr esta inserción.
5. Armonizar con el Derecho Internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema. (MRECI, 2009: 25-27)

⁵³ Para la aplicación de ambas definiciones dentro del procedimiento regular u ordinario, se necesita de una entrevista pormenorizada que vincule los motivos de salida de los solicitantes con los motivos establecidos tanto en la definición de la Convención de 1951 y/o de la Declaración de 1984.

así como la definición ampliada de Refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984.

El Registro Ampliado⁵⁴ fue elaborado en base a lo que estipula la definición de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984, la cual está recogida en el Art. 2 del Decreto 3301 de 06 de mayo de 1992 de la legislación nacional sobre la materia. Este procedimiento se realiza a través de brigadas móviles compuesta de orientadores, registradores, entrevistadores y comisionados, así como los equipos informáticos necesarios, hacia las comunidades de residencia de las personas de las personas con necesidad de protección y tomar la decisión in situ el mismo día de la solicitud en tiempos oportunos, simplificando sustantivamente el tiempo que actualmente demanda el proceso (MRECI, 2008: 44-45).

Este procedimiento comenzó en su ejecución el 23 de marzo de 2009 en la provincia de Esmeraldas, continuando en Sucumbíos y concluyendo en Orellana para el 2009. En el año 2010, se llevó a cabo en las provincias de Carchi y finalizó en la provincia de Imbabura el 31 de marzo. Para el año 2009 se receiptó el mayor número de solicitantes de refugio de los últimos 12 años (34.302 solicitantes de refugio); y, en el año 2010, a pesar de la finalización del Registro Ampliado, se registró un total de 29.046 solicitudes. En el registro ampliado se reconoció el estatuto de refugiados a 27.353 personas con un 96% de aceptación sobre las solicitudes presentadas dentro de este procedimiento. (DGR, 2010)

Tanto los años 2009 y 2010 constituyeron otro hito en cuanto al refugio en el país debido a la aplicación del registro ampliado en el año 2009 principalmente, pero el año 2010, a pesar de haber terminado el registro ampliado se receiptaron casi 30 mil solicitudes de refugio lo cual no estaba previsto por el Estado ecuatoriano.

Ahora bien, durante el año 2010 ocurrió un fenómeno migratorio importante de flujos de personas de otras nacionalidades hacia el Ecuador, a consecuencia principalmente del retiro del requisito del visado para ingreso al Ecuador en el año 2008,

⁵⁴ Para la aplicación del Registro ampliado, se necesitaba que dicho proceso sea más rápido y expeditivo por lo cual al realizarlo con la definición de Ginebra era más complicado debido al tema subjetivo donde se debía ahondar en preguntas para poder determinar las causales que determinarían si se trata de un caso de refugio o no. Por otro lado, al hablar de Cartagena, al tener un análisis objetivo de los hechos que suceden en el país de origen, y no tener en cuenta el elemento subjetivo, era posible disminuir el tiempo de una entrevista si se tenía una información de país de origen a la mano de los entrevistadores.

con un incremento notable de personas provenientes principalmente de Cuba, Perú, Haití, Pakistán, Afganistán, Bangladesh, Nigeria entre otros. Esta situación afectó al sistema de refugio en el Ecuador, pues al ser esta visa de más fácil acceso y sin costo, la mayoría de las diferentes personas quienes buscaban un medio de regularización optan por solicitar refugio, pues hasta diciembre de 2010, a una persona solicitante de esta condición se le concede un certificado provisional por 3 meses renovables hasta que tengan una respuesta sobre su solicitud; tiempo en el cual las personas tienen permanencia regular que les permitiría transitar libremente por el territorio ecuatoriano y les daba el tiempo necesario para buscar otro tipo de regularización migratoria. Por esta razón, las solicitudes de refugio crecieron considerablemente además de colombianos, por otras nacionalidades como la cubana, peruana, haitiana, afgana, benegalí, pakistaní, somalí, entre otras. (Alfonso Morales, Entrevista, 2010)

Cabe señalar que hasta el año 2009, el porcentaje de solicitudes de refugio era del 98% de colombianos, mientras que para el año 2010, este porcentaje disminuyó en 10 puntos porcentuales debido al incremento de solicitudes de refugio de personas de otras nacionalidades, sin embargo, se determinó que muchas de estas solicitudes de refugio, fueron solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas⁵⁵, es decir, personas que utilizaban la figura del refugio como una manera de obtener un regularización migratoria por motivos totalmente diferentes a la protección internacional que este tipo de visa se otorga (Cortez, 2010).

Durante 2010, el 94% de solicitudes de refugio (cubanos, peruanos, haitianos, argentinos, estadounidenses) fueron solicitudes manifiestamente infundadas - 5% de estas solicitudes, que fueron admitidas, fueron negadas por desvirtuarse persecución.

En Quito: julio, agosto, solicitudes de cubanos fueron el 52%, 7% otras nacionalidades, 41% colombianos

Motivos para solicitar refugio: Mejores condiciones económicas, huir de la justicia de su país de origen por haber cometido un delito, tener regularidad migratoria para tener más tiempo de conocer el país, tener regularidad migratoria para obtener otro tipo de visa, evitar la deportación por no tener una condición migratoria regular. (Cortez, 2010)

⁵⁵ 2. Según la Conclusión No. 30 del Comité Ejecutivo de ACNUR, describe las solicitudes “claramente abusivas” y “manifiestamente infundadas” como “aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de 1951 ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo.

Para poder evitar este abuso de las solicitudes de refugio, a partir de diciembre de 2010 se estableció el procedimiento de la calificación de la admisibilidad de una solicitud de refugio que buscaba poder frenar el abuso de este tipo de solicitudes. (Acuerdo Ministerial 000003, 2011). Durante el año 2011 se llevó a cabo dicho procedimiento teniendo buenos resultados pues el 24% del total de solicitudes de refugio presentadas durante este año, fueron calificadas como no admisibles a trámite por considerarse manifiestamente infundadas o abusivas. El porcentaje de reconocimiento como refugiados fue del 18% en relación al 96% dado en el Registro Ampliado.

El año 2012 se convierte en un nuevo hito en materia de refugio en el Ecuador pues entra en vigencia el Decreto Ejecutivo 1182 el 30 de mayo de dicho año. Según lo mencionado por el ex Subsecretario de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio al respecto de este Decreto manifiesta que:

Este Decreto tenía el objetivo de recopilar las disposiciones dispersas de la legislación nacional en materia de refugio, la cual se encontraba establecida en el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, el Decreto Ejecutivo 1635 de 2009 y el Acuerdo Ministerial 000003 de la Cancillería de 2011; y, actualizar una normativa de hace más de 20 años de vigencia. El Decreto Ejecutivo 1182 amplía vigencia de la visa de refugio; reduce el tiempo para la resolución; acceso a programas gubernamentales de inclusión económica y social; facilidades para obtener la naturalización; elimina requisitos para trabajar, etc., así como evita el abuso del Refugio como una forma expedita y gratuita de regularización migratoria (Sandoval: 2013).

Este Decreto ha sido muy criticado por diferentes esferas de la sociedad civil y por los mismos refugiados, sobre todo por la eliminación de la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984; la implantación de tiempos reducidos para poder solicitar refugio, que son 15 días desde el ingreso al país⁵⁶; los tiempos para poder interponer un recurso administrativo luego de haber sido notificados con la no admisibilidad⁵⁷ al procedimiento, que va desde los 3 días para las solicitudes

⁵⁶ El artículo 27 del Decreto 1182 establece que una persona solamente podrá solicitar refugio hasta 15 días después de su ingreso al territorio ecuatoriano, caso contrario, las solicitudes que no cumplan con este plazo no serán admitidas.

⁵⁷ El Decreto 1182 instaura un procedimiento de admisibilidad el cual consiste en calificar si una solicitud es admisible o no para que pueda ser analizada por la Comisión. El procedimiento de la admisibilidad se califican las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas.

manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas⁵⁸; y 5 días para las solicitudes que fueron rechazadas por la Comisión.

Según los datos provistos por la Dirección de Refugio, desde la implementación del mencionado Decreto, el 52% de las solicitudes de refugio han sido admitidas, mientras que el 48% de las solicitudes no han sido admitidas a trámite. De las solicitudes de refugio no admitidas a trámite, el 17% han sido por ser consideradas manifiestamente infundadas y al mismo tiempo ser abusivas, el 19% por ser solicitudes manifiestamente infundadas, el 8% por ser solicitudes abusivas, el 1% por ser solicitudes ilegítimas, y el 55% por ser calificadas como extemporáneas, es decir, no pasaron por ninguna entrevista puesto que no cumplían con el tiempo para solicitar refugio (DREF, 2014)

Finalmente, es importante recalcar que el promedio de solicitudes de refugio es de 1000 mensuales en los últimos 3 años, y que a pesar de haber iniciado los diálogos de paz en la Habana, Cuba; las solicitudes de refugio no han disminuido y se han mantenido.

El Refugio como instrumento de la Política de Movilidad Humana

La actual política sobre movilidad humana establece la necesidad de crear instrumentos que permitan su implementación. Para el caso de la inmigración, los mecanismos que permiten a un extranjero el ser un sujeto de derechos, son los diversos tipos de visas con los cuales las personas podrán hacer efectivos los mismos.

Volviendo a la Ley de Extranjería, instrumento normativo que establece las diferentes calidades y categorías migratorias a las cuales las personas extranjeras podrían acceder para tener una regularización migratoria; según las estadísticas proporcionadas por la Dirección de Migración y Extranjería, y la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la visa más solicitada en los últimos 3 años⁵⁹ es la visa 12-IV (refugiado) con un 23,7%, le siguen, la visa 12-IX (actos de comercio)

⁵⁸ A diferencia de las solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas establecidas en las directrices del ACNUR sobre los procedimientos acelerados en el procedimiento de refugio, el Decreto 1182 instaura un nuevo elemento dentro del procedimiento de admisibilidad, distinto a los recomendados por el ACNUR, denominado “Las solicitudes ilegítimas”. Estas solicitudes son las presentadas por personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano, de las características de las que ameritan la exclusión [...]no se admitirán a trámite por considerarse atentatorias a la seguridad o al orden público (Decreto 1182, art. 27)

⁵⁹ Las estadísticas de las visas a excepción de la de refugio son proporcionadas por la Dirección de Migración y Extranjería. Al respecto de las visas de calidad inmigrante, no se tienen los datos anteriores a 2012, pues antes de este año, el otorgamiento de estas visas estaba bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior.

con un 22,6%, la visa 9-VI (amparo) con un 11,01%, la visa 12-VI (trabajo) con un 10,76%. El resto de visas en su conjunto son el 7,7% del total entregado entre 2011 y 2013.

Tabla 10. Solicitudes de visas

Número de solicitudes de visas 2011-2013					
Categoría	2011	2012	2013	total	%
12 IV	14.262	12.142	10.187	36.591	23,70
12 IX	6.966	10.936	16.998	34.900	22,61
9 VI	105	6.271	10.615	16.991	11,01
12 VI	3.777	5.021	7.815	16.613	10,76
12 X	2.607	3.476	5.858	11.941	7,74
otras	10.123	11.973	15.244	37.340	24,19
			Total	154.376	100,00

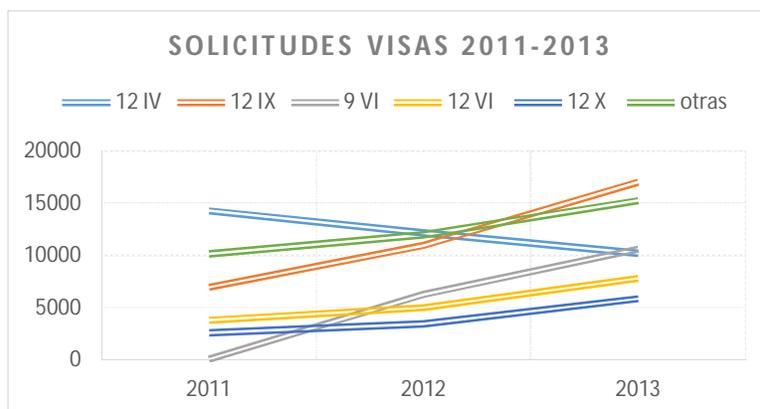
Fuente: Dirección de Migración y Extranjería (DME), Dirección de Refugio (DREF), 2013

Elaboración: Propia con base a los datos de la DME y DREF 2013

Sin embargo, a partir de 2012 se evidencia que las tendencias comienzan a cambiar, pues se incrementan las solicitudes de otro tipo de visas como son la de actos de comercio 12-IX y la visa 9-VI, especialmente por la eliminación de requisitos que limitaban su accesibilidad como es el requisito de tener una regularidad migratoria para la obtención de las mismas. Además de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del Mercosur⁶⁰, desde marzo de 2014, que para su aplicación en el Ecuador se han establecido la entrega de las denominadas “Visas del Mercosur” mismas que para las personas de los Estados parte del mismo, podrán obtener una residencia temporal por 2 años, y posteriormente podrán obtener una permanencia permanente en el Ecuador, lo cual generará a partir del año 2014, una nueva tendencia sobre las solicitudes de visa en el país (Entrevista 6, 10 de julio de 2014).

⁶⁰ Las visas Mercosur son otorgadas a todos los ciudadanos miembros de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Chile y Ecuador. Comprenden 2 tipos de residencia: temporal y permanente. (MREMH, Visas Mercosur)

Gráfico 2. Tendencias de solicitudes de visas 2011-2013



Fuente: Dirección de Migración y Extranjería (DME), Dirección de Refugio (DREF), 2013
Elaboración: Propia con base a los datos de la DME y DREF 2013

No obstante, como se mencionó anteriormente, los extranjeros que han ingresado al Ecuador aún continúan por optar por solicitar refugio para poder regularizar su condición migratoria. De las estadísticas dadas por la Dirección de Refugio, las 6 principales nacionalidades que han optado por esta visa son de nacionalidad colombiana, cubana, afgana, peruana, pakistaní y haitiana. Por otro lado, según la aplicación de Howlett sobre las dimensiones instrumentales, se ha considerado que el refugio es un instrumento sustantivo, toda vez que éste incide directamente en la política migratoria aplicada a las personas extranjeras que buscan protección internacional, estableciendo los requerimientos necesarios para tal concesión, misma que de por sí otorgaría la regularización migratoria a quienes les hubiese concedido tal protección.

Ahora bien, se ha considerado 2 hitos importantes y de mayor representatividad en la política del Ecuador en materia de Refugio, que para este estudio serían el procedimiento del Registro Ampliado llevado a cabo desde el 31 de marzo de 2009 al 31 de marzo de 2010, y la implementación del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, toda vez que ambos eventos marcan un antes y un después en la aplicación del sistema de refugiados en el país. A partir del modelo “NATO” analizaremos a la figura de refugio con el fin de examinar las funcionalidades de este instrumento a través de los recursos del Estado para su implementación.

En este sentido, regresando al procedimiento del Registro Ampliado, éste nace de la información sobre la existencia de alrededor de 135 mil personas en necesidad de protección internacional hasta el año 2008, y que el Ecuador, en su irrestricto

cumplimiento de las normas internacionales en protección de derechos humanos, necesita la aplicación de políticas acordes a la situación de las personas que estarían en necesidad de protección internacional hasta ese momento.

El marco legal para la implementación del registro ampliado, se establece a través del Decreto Ejecutivo 1635, mismo que viabiliza la ejecución de dicho procedimiento. Además se crea un manual de procedimientos para su aplicación. Para la ejecución del mencionado proyecto, el presupuesto planificado era de alrededor de 1,7 millones USD, de los cuales, de fondos fiscales se utilizaron alrededor de 200 mil USD, y por parte del ACNUR fue de alrededor 1,5 millones USD⁶¹.

Para la ejecución del registro ampliado participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Gobierno, el ACNUR, Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes, Aseler. Se contrataron alrededor de 75 personas en las diferentes áreas, quienes contaban con toda una infraestructura material como tecnológica para la atención de personas en lugares alejados de las zonas urbanas (Morales, entrevista, 2010).

A través del Registro Ampliado se atendieron a un total de 28.486 personas, de las cuales se les concedió la condición de refugiado 27.353 personas, es decir, el 96% del total de las solicitudes presentadas. Dentro de este procedimiento, fueron reconocidas como refugiadas 3.462 personas quienes ya habían sido rechazadas en el procedimiento regular. (DGR, 2010). En este sentido, a nivel de política pública, el refugio como instrumento ha sido utilizado con el fin de brindar protección internacional, y han obtenido una regularización migratoria más de 27 mil personas en un año.

El segundo hito a analizar es la aplicación del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, el cual a diferencia del Registro Ampliado, parecería limitar la concesión de una visa de refugiado debido a que este implanta ciertos mecanismos como un plazo de 15 días para solicitar refugio, además implanta el procedimiento de admisibilidad⁶²

⁶¹ Datos recogidos de la Carta de Entendimiento entre ACNUR y el Gobierno del Ecuador para la Ejecución del Registro Ampliado.
(http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=INTERNAC-CARTA_DE_ENTENDIMIENTO_ENTRE_ECUADOR_Y_EL_ACNUR)

⁶² Procedimiento inicial el cual califica si una solicitud es manifiestamente infundada, abusiva, o ilegítima, y que cumpla con el plazo de 15 días para poder solicitar refugio. Las solicitudes admitidas continuarán con el proceso; las solicitudes calificadas como no admitidas, podrán interponer un recurso administrativo establecido en la ley, regularizar su condición migratoria o abandonar el país.(Decreto 1182, 2012)

como requisito previo para que una solicitud pueda continuar con la etapa de elegibilidad⁶³.

Posterior a la finalización del registro ampliado el 31 de marzo de 2010, se evidencia que el número de solicitudes fue alto, habiendo recibido para este año más de 29 mil. Ahora bien, para este año, se evidencia un incremento de las solicitudes de refugio de nacionalidades como la cubana, haitiana, afgana, eritrea, entre otras, y casos de los mismos colombianos que solicitaban refugio no por la necesidad de protección internacional, sino por la necesidad de obtener una regularización migratoria. Esta situación provoca en las autoridades la necesidad de aplicar procedimientos acelerados para tramitar las solicitudes que no tenían relación a la protección internacional en el marco de la figura del refugio.

Para el Director de Refugio de ese entonces, manifiesta que se ha evidenciado un abuso en el sistema de refugio en el Ecuador, especialmente por personas que buscan evitar a la justicia de sus países de origen y que estos no serían solo colombianos, sino también de nacionalidad peruana, o personas provenientes del África o Asia, y solicitan refugio para detener la deportación. (Morales, 2010)

En este sentido, el Presidente Rafael Correa, en junio de 2011 en una de sus sabatinas manifestó el abuso de las solicitudes de refugio por quienes no lo merecen:

...Entre enero y mayo de 2010 y el mismo período de 2011, los pedidos de refugio de los colombianos bajaron de 12.965 a 6.128, los de cubanos de 1.590 a 332 y los de peruanos de 426 a 65 [...] Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido [...] Este año tenemos la mitad de solicitudes de refugio que el año pasado porque antes cualquiera presentaba una solicitud de refugio, había muy pocos requisitos [...] ahora es mucho más estricta la revisión para otorgar el estatuto de refugiado a alguna persona [...] Algunas veces, delincuentes pedían refugio y eran refugiados. Esto se está acabando" (Diario Mercurio, 2011)

Según a lo vertido por el Presidente, se referiría al proyecto del Registro Ampliado mismo que como vimos con anterioridad, fue un procedimiento más flexible y que buscaba

⁶³ Procedimiento en el cual, luego de considerar que una solicitud es admitida, analizan los elementos relacionados con la definición de refugiado y la resolución es dada por la Comisión para determinar la condición de refugiados en el Ecuador. (Decreto 1182, 2012)

beneficiar a una mayor cantidad de personas. Al respecto, las estadísticas de la Dirección de Refugio muestran que durante el año 2012 no fueron admitidas a trámite 6.500 personas, siendo el 53,5% del total recibido para ese año, y en lo que va de enero de 2011 a mayo de 2013, alrededor de casi 12 mil solicitudes han sido inadmitidas a trámite.

Un dato importante a tomar en cuenta es que de las últimas estadísticas al respecto de las solicitudes no admitidas a trámite, el 55% de estas habrían sido inadmitidas por no haber solicitado refugio dentro de los 15 días como lo establece el Decreto 1182. En este sentido, se debe indicar que al no conocer los méritos de las solicitudes, se podría estar vulnerando derechos constitucionales como el principio de no devolución establecido en el artículo 41 de la Constitución⁶⁴. Esta situación es totalmente distinta a las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas o ilegítimas, pues para este tipo de solicitudes se revisan los méritos de la solicitud y por los cuales se puede determinar que se enmarcarían dentro de estas categorías, lo que no ocurre con las solicitudes no admitidas por ser extemporáneas.

En cuanto a las personas que se han visto inmersas dentro de las solicitudes infundadas, abusivas o ilegítimas, las personas han manifestado que debieron solicitar refugio debido a la necesidad de obtener una regularización migratoria para iniciar la solicitud de otra visa, toda vez que al solicitar refugio, se otorga una permanencia migratoria regular. Aquí, extractos de los motivos de salida de personas enmarcadas dentro de este tipo de solicitudes:

...Vine a Ecuador para poder estudiar y por eso saco la visa de refugio para poder tramitar la visa de amparo...

...No tenía trabajo estable y me dediqué a la costura y no ganaba para mucho... necesito el refugio para regularizarme y traer a mi familia...

...Fui a visitar a mi familia en Camaguey y al regresar al Ecuador, no me permitieron el ingreso y me quieren devolver [...] solicito refugio para poder quedarme en el Ecuador...

...Quiero quedarme en el Ecuador y necesito el refugio para regularizarme...

⁶⁴ Para poder afirmar o desmentir esta hipótesis, sería realizar un análisis constitucional sobre la vulneración o no de derechos, situación que no es parte de esta investigación.

...Está por vencer mi estadía legal con la visa de comercio y necesito alargar mi estancia hasta que me salga la visa de amparo [...] por eso solicito refugio...

...Mi situación económica no era muy buena, no me alcanzaba para cubrir las necesidades de mis 2 hijas [...] por eso quiero trabajar en Ecuador y para eso necesito estar legal... (Entrevistas a solicitantes de Refugio)

Ahora bien, en un conversatorio en la ciudad de Quito con las personas no admitidas a trámite porque sus solicitudes fueron calificadas como manifiestamente infundadas o abusivas, luego de haberles preguntado los motivos del porqué no solicitaron otro tipo de visa, indicaron que el principal motivo es que no cumplen con todos los requisitos, empezando que si ya se encuentran de manera irregular en el Ecuador, para poder obtener otro tipo de visa deben encontrarse de manera regular, y el único medio que otorga esta permanencia, sin tener que salir del país, es la solicitud de refugio. Esta situación se corroboraría de acuerdo a lo indicado en la tabla 11, en la cual hasta el año 2011, las solicitudes de refugio duplicaban a la visa 12-IX que era la segunda más solicitada.

La visa de refugio es la más fácil acceder porque solo nos presentamos y se nos entrega una constancia que nos da permanencia regular [...] esta visa es gratis (Conversatorio personas cubanas, 2012)

Por otro lado, al realizar este mismo conversatorio en la ciudad de Lago Agrio y de Esmeraldas, el motivo principal de las personas para no solicitar otro tipo de visas, es el desconocimiento sobre las mismas además que este tipo de servicio no existe en estas localidades, y al ser personas de bajos recursos no tienen los medios para viajar a Quito y poder realizar este tipo de trámites. (Conversatorios con personas colombianas en Lago Agrio y Esmeraldas, 2013).

Para una refugiada reconocida de nacionalidad colombiana quien vive en la localidad de General Farfán, en la provincia de Sucumbíos, manifiesta que en su localidad existen muchas personas colombianas, refugiadas e irregulares, quienes a causa de los requisitos no pueden obtener otro tipo de visas. Existen personas que ya tendrían hasta nietos ecuatorianos y no podrían obtener su cédula en el Ecuador, y muchos de ellos solicitan refugio para tratar de legalizarse en el país.

En General Farfán vivimos muchos colombianos, la mayoría no tiene papeles en el Ecuador para estar legales, ellos tienen ya hasta nietos

ecuatorianos pero no pueden sacar la cédula ecuatoriana [...] muchos de ellos solicitaron refugio para estar legales [...] muchos ya les negaron y no pueden legalizarse porque les piden muchos papeles para sacar la visa de amparo [...] en la oficina de Lago de Relaciones Exteriores (oficina de refugio) no hay las otras visas y nos dicen que tenemos que viajar a Quito (Entrevista 2, 2013).

Para una persona parte de la Comisión para determinar la condición de los refugiados en el Ecuador manifiesta que el refugio después del Registro Ampliado, se vio como un mecanismo para la regularización migratoria.

Se verificaron muchos abusos de la visa de refugio [...] se realizaban reuniones de la comisión enteras solo para tratar casos de personas que buscaban regularizarse, o impedir deportaciones o evitar ser juzgados por la justicia ordinaria de sus países [...] por ejemplo se revisaban casos de personas que habían cometido crímenes en sus países y venían al Ecuador para no ser juzgados [...] también había gente que se le terminaba su permiso de la TAM y solicitaban refugio solo para extender su permiso de permanencia. (Entrevista 5, 2014)

Como hemos podido advertir, ha existido un cambio del enfoque que estructura la política migratoria a partir de un mismo instrumento como es la figura de refugio, y analizándolo desde el modelo “NATO”, encontramos grandes diferencias en cuanto a los recursos utilizados por el gobierno para la implementación de este mismo instrumento.

Es así que, en cuanto a la información al respecto del sistema de refugio, se maneja el discurso de un abuso del sistema y que se habría otorgado esta condición a personas que no lo merecían. En cuanto al marco legal, se evidenciaría la necesidad de la creación de un nuevo cuerpo normativo acorde a la nueva coyuntura, puesto que el Decreto 3301 y 1635 ya no responderían a las circunstancias actuales. Con respecto a los presupuestos, según información de la Dirección de Refugio, podemos ver que a partir de la implementación del Registro Ampliado, los aportes del ACNUR hacia el Gobierno han ido disminuyendo, de 1.5 millones en 2009 a 550 mil en 2013; mientras que los fondos fiscales se han incrementado, de 200 mil en 2009, a 1.5 millones en 2013⁶⁵. (Entrevista 3, 2014)

⁶⁵ Es importante mencionar que hasta el año 2013, a través de los fondos del ACNUR se pagaban los salarios de las personas que trabajaban en la Dirección de Refugio. Igualmente esta situación se puede verificar en cuanto al proyecto de inversión que lleva la Dirección de Refugio con el ACNUR, en donde, para la implementación de dicho proyecto iniciado en 2011, ACNUR aportó con \$538.868, 22 USD en dicho año, \$720.000 USD para 2012, \$550.000 USD para 2013, y para el 2014 habría el ofrecimiento de

Por otro lado, para la elaboración del nuevo Decreto Ejecutivo participaron instancias gubernamentales como son el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Defensa y el Ministerio Coordinador de Seguridad. Se indicó que partieron de la base de los insumos obtenidos de reuniones en años anteriores proporcionados por la sociedad civil, entre ellas Servicio Jesuita para atención de Refugiados y Migrantes, Asylum Acces, Casa de Movilidad Humana del Municipio, ACNUR, entre otros.

Para un representante de la Sociedad Civil quien participó en la generación de los primeros insumos del nuevo Decreto, indica que el proceso fue participativo que buscaba aplicar las normas Constitucionales en materia de protección de Derechos Humanos y de Movilidad Humana, no obstante, estos insumos no fueron tomados en cuenta en el Decreto Ejecutivo 1182 (Entrevista 1, 2013).

Conclusiones

Se pueden identificar 3 enfoques de la aplicación de la política migratoria en el Ecuador: el primero, va desde finales del siglo XIX hasta la década de los años 40, con un enfoque de “aperturismo segmentado” en el cual solamente se veían beneficiados los inmigrantes de la región andina, norteamericanos y los europeos, en el sentido que se entendía que estos aportarían a los planes de colonización y progreso. El segundo enfoque es el de “seguridad y control” que va desde finales de los años 40 hasta inicios del nuevo milenio, mismo que se caracterizaba en verificar si los extranjeros que ingresaban al país eran beneficiosos o peligrosos para el país. Se establecen requisitos de ingreso, censos, identificación de domicilios así como la norma Legal vigente hasta nuestros días que son las Leyes de Migración y la de Extranjería. El tercer enfoque es el de “derechos”, mismo que se da a partir del inicio de la década de 2000 y se caracteriza por otorgar derechos a las personas en situación de movilidad humana⁶⁶. El eje fundamental es la nueva constitución de 2008 que marca los principios que deberían regir la movilidad humana en el Ecuador.

aportar con \$380.000 USD. En cambio, los fondos fiscales para este proyecto fueron de \$16.508,12 USD para 2011, \$255.024, 78 USD para 2012, \$0,00 USD para 2013, y para 2014 \$853.840 USD. (Proyecto de Inversión, 2014)

⁶⁶ Ya no se habla de migrantes.

La implementación de la nueva Constitución en el año 2008 debió haber generado un cambio sistémico y estructural sobre el modelo de desarrollo del país, es decir, un cambio de paradigma según En este contexto, al analizar la política migratoria, ahora política en materia de movilidad humana, los preceptos constitucionales tienen el objetivo de brindar un nuevo marco normativo que permita garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana, lo que permitirá un cambio de paradigma más allá de un cambio de política, tal como lo menciona Hall (1993).

De lo expuesto, estos cambios estructurales aún no se han consolidado. Desde el ámbito normativo, aún continúa vigente la Ley de Migración y la de Extranjería de 1971, época marcada por mantener un enfoque de control y seguridad y no un enfoque de derechos como la Constitución de 2008 prevé. En cuanto a la estructura del Estado que debería articularse a la nueva normativa en materia de movilidad humana, ésta apenas está consolidándose con la creación del Viceministerio de Movilidad Humana a partir del 10 de junio de 2013, cuya estructura interna aún no se encuentra vigente. Es así que no se puede afirmar la existencia de un cambio de paradigma en la política de movilidad humana con la entrada en vigor de la Constitución de 2008.

Por otro lado, el Ecuador es el país con mayor número de refugiados en América Latina y el tercer país a nivel americano luego de Estados Unidos y Canadá, no obstante, según la publicación de la SICREMI, durante los años 2009-2011, Ecuador fue el país con mayor número de solicitantes de refugio (1040) por millón de habitantes en el continente americano (SICREMI, 2012: 10).

Ecuador recibió a más 175 mil solicitudes de refugio y reconoció a más de 60 mil personas la condición de refugiados, de las cuales, el 98% son de nacionalidad colombiana. A partir de finales de la década de los años 90 e inicios del nuevo milenio, con la finalidad de combatir al narcotráfico se crea en el vecino país del norte el Plan Colombia, convirtiéndose en una salida armada al combate del narcotráfico. Por tales circunstancias, las solicitudes de refugio se incrementan considerablemente.

Al analizar la figura de refugio como parte de la política de movilidad humana del Gobierno, se evidencia que el refugio es un instrumento sustantivo de dicha política puesto que el mismo ha afectado directamente en la concesión de una visa para la protección internacional, así como para la regularización migratoria.

En 2009 a través del Registro Ampliado, a este mecanismo accedieron más de 28 mil personas, convirtiéndose en el año con mayor número de solicitudes de refugio recibidas por el Estado ecuatoriano en su historia, fueron reconocidas más de 27 mil personas como refugiadas, de las cuales el 12.6% eran personas a quienes ya se les había denegado su solicitud de refugio en el procedimiento regular, es decir, el 96% de las personas obtuvieron protección internacional y una regularización migratoria.

Al contrario, este mismo instrumento para el año 2012 se vuelve más riguroso para la determinación de la condición de refugiados, a través de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 1182, con el cual, el 55% de las solicitudes de refugio son desechadas a través del procedimiento de admisibilidad, de las cuales más de la mitad, ni siquiera se conocen los méritos de la solicitud, toda vez que no cumplen el plazo de 15 para solicitar refugio.

Es decir, que tal como indican Lascumes y Le Gales (2007), la instrumentalización del refugio se da con la finalidad de operativizar y materializar los objetivos del gobierno, es decir, que a través del registro ampliado el objetivo era el de atender a más de 55 mil personas que estarían en necesidad de protección internacional se materializó; mientras que con la implementación del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012, el objetivo del gobierno era el de limitar el acceso de la figura de refugio para quienes realmente lo necesitan y así evitar una mala utilización del sistema.

Esto último en relación a la utilización de la figura de refugio como un instrumento de regularización migratoria, más que un instrumento de protección internacional que es el fin de la existencia de este instrumento. Esto se evidencia por los mismos relatos de las personas que manifestaron que utilizaban la figura del refugio como un medio de regularización migratoria debido a que era el medio más fácil para regularizarse ya que los requerimientos de las otras visas eran complicados de conseguir. Hasta 2012, la visa de refugio era la más solicitada a diferencia de los otros tipos de visas.

Analizando los instrumentos de política a través del modelo NATO de Hood, los recursos del Estado dirigidos a la figura del refugio como instrumento de política pública, son diferentes en un periodo relativamente corto de tiempo. El “nodo o información” utilizada por el gobierno es distinta, pues para la realización del registro ampliado, se manifestaba que existía más de 135 mil personas en necesidad de protección internacional, de las cuales 55 mil estaban en la frontera norte del país por lo que requerían

una atención urgente. Por otro lado, 2 años más tarde, se manifiesta por el mismo gobierno que la concesión de refugio fue demasiado flexible por lo cual se reconoció como refugiado a personas que no cumplían con los requisitos.

En cuanto a la “autoridad”, por un lado se tenía a la Constitución de 2008 la cual garantizaba los derechos de las personas en situación de movilidad humana, que partía desde este enfoque garantista de derechos, que protege a la persona por encima del capital, de la cual partiría la aplicación del Registro Ampliado, donde se reconocieron, inclusive a personas a quienes se les negó su solicitud de refugio hasta en una segunda instancia, como refugiadas; y, por otro lado, entra en vigor un nuevo reglamento sobre refugio a través del Decreto Ejecutivo 1182, el cual reduce el otorgamiento de la visa de refugiado.

Con respecto al “tesoro” o presupuesto, los aportes del ACNUR son inversamente proporcionales a los fondos fiscales utilizados para la atención de personas refugiadas, que van desde el al ejecución del Registro Ampliado, en donde los fondos provenían en mayor cantidad del ACNUR, y existía un aporte reducido por parte del Estado; hasta la implementación del Decreto 1182, en el cual los aportes de ACNUR bajan y se incrementan ostensiblemente los fondos fiscales para esta temática.

Finalmente, en cuanto a las “organizaciones” participantes en estos dos procesos, tenemos inicialmente que para el Registro Ampliado, la aparición de expertos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de las personas refugiadas tomaron una mayor representatividad en cuanto a la política de refugio; mientras que para la elaboración del Decreto 1182, primordialmente fue un texto realizado por instituciones del Estado, sin una participación concreta de la sociedad civil o del ACNUR.

CONCLUSIONES

Se estima que en el mundo existirían alrededor de 214 millones de migrantes en todo el mundo, quienes han debido movilizarse por distintas causas asociadas a estudios, visitas, turismo, mejoramiento de las condiciones económicas, salud, desastres naturales, conflictos armados entre otros. La dirección de las migraciones se da principalmente en sentido sur – norte la cual conlleva al 45% del total de migrantes, no obstante, se avizoraría un incremento de la migración norte – sur, a causa de la crisis económica que viven los países del norte.

Estados Unidos se ha convertido en el país con mayor número de inmigrantes en el mundo con más de 40 millones extranjeros en su territorio; el 51% serían hombres, y el 4% del total serían niños. Uno de los principales motivos para la migración se ha dado a causa de los conflictos armados, lo que ha generado alrededor de 51,2 millones desplazadas forzosamente, de las cuales se les ha otorgado protección internacional a través de la figura de refugio a 16,7 millones de personas.

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, es la normativa que regula la protección internacional de estas personas. Además, con la finalidad de ampliar esta protección, a nivel regional se han implementado otros instrumentos para el fortalecimiento del sistema de protección internacional, como fueron las definiciones ampliadas de refugiado establecidas en el África y América Latina.

Afganistán sería el primer país de origen de las personas desplazadas forzosamente con alrededor de 2,5 millones de personas, mientras que Siria, a partir de 2012 casi ha alcanzado a la cifra de 2,3 millones. En América, el principal país de origen de los desplazados es Colombia con más de 5 millones de personas en esta condición. El país de América Latina con mayor número de refugiados es Ecuador con más de 175 mil solicitudes receptadas de las cuales se ha reconocido a 60 mil personas la condición de refugiados.

La política migratoria del Ecuador que se ha desarrollado desde finales del siglo XIX se ha basado desde un enfoque segmentarista sobre las personas que debían ingresar al Ecuador, pasó por un una época donde se caracterizó la seguridad y control del ingreso de extranjeros en el Ecuador, y que a partir del nuevo milenio, especialmente con la nueva Constitución que entra en vigencia a partir de 2008, establece que los principios que

caracterizarán la política migratoria estarán basados en la integración y garantizarán los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

El establecimiento de la nueva Constitución debería resultar en un cambio de paradigma, en los términos planteados por Peter Hall, en cuanto a que para un cambio de paradigma (políticas como paradigmas), debe darse un cambio sistémico. Es así, que la nueva Constitución debería haber ocasionado esa ruptura sistémica del modelo de gestión de la administración pública, por ende, un cambio de paradigma de la política migratoria, no obstante, este cambio de paradigma aún no se ha consolidado. Existen avances en cuanto a la generación de una estructura que permita afianzar la integración, mejorar los servicios ciudadanos y sobre todo garantizar los derechos de las personas migrantes con la creación del Viceministerio de Movilidad Humana y la generación de la nueva Ley de Movilidad Humana, que elimine una normativa que continúa vigente desde su creación en 1971.

La figura del refugio dentro del contexto de la política migratoria o de movilidad humana del Ecuador ha jugado un papel importante, aplicando el modelo “Bote de Basura”, y “la lógica de lo adecuado” propuesto por March y Olsen, en el sentido que ésta ha servido para resolver problemas puntuales en una coyuntura específica. Para el año 2009 se lleva a cabo el Registro Ampliado mismo que respondió a la existencia de más de 55 mil personas colombianas en necesidad de protección internacional en la zona fronteriza, en la cual se vieron favorecidos más de 27 mil personas, incluidos a quienes se les denegó anteriormente la condición de refugiados, con la protección internacional que entraña el sistema de refugio, así como una regularización migratoria. Por el contrario, para mayo de 2012 entra en vigencia el Decreto Ejecutivo 1182 mismo que respondería a un uso no adecuado de la visa de refugio, el cual limita el acceso al procedimiento, en el cual se verían afectados tanto las personas que realmente necesitan de protección internacional, así como quienes utilizarían esta figura para otros fines.

Entre la utilización de esta figura no para los fines por los cuales fue creada, se encuentra la falta de otros instrumentos que respondan a la coyuntura actual de las personas en situación de movilidad humana, y del acceso que estas personas puedan tener a estos instrumentos. Entre los requisitos para poder obtener otro tipo de visa distinta a la de refugio, estaba el tener una permanencia regular, por lo cual, las personas quienes estaban en el país sin esta condición de regularidad migratoria, optaban por solicitar

refugio para poder obtener esta permanencia. En este mismo sentido, el Estado al no proveer las facilidades para el acceso de otros instrumentos de regularización migratoria, prácticamente “habría influenciado” para que las personas utilicen la figura de refugio como un instrumento de regularización migratoria.

Según el análisis de los instrumentos de política según los recursos del gobierno a través del modelo “Nato” (nodo o información, autoridad, tesoro y organización) propuesto por Christopher Hood, se ha evidenciado primeramente que el refugio es un instrumento sustantivo de la política en el sentido que éste afecta directamente a la entrega de una visa que propiciará a su portador el obtener una protección internacional así como una permanencia regular. No obstante, al existir una instrumentalización de esta figura, los recursos del estado varían, tal es el caso que en Registro Ampliado, los recursos del Estado fueron mayormente limitados, en donde hubo mayor influencia de los actores no estatales, a diferencia que en la implementación del Decreto 1182, en donde los recursos del Estado y su participación en la elaboración del mismo fue mayoritaria.

Para responder cuál fue la causa o causas para la instrumentalización del refugio, según lo mencionado en el presente estudio, es la falta de una de la consolidación del paradigma del nuevo modelo de gestión basado en la nueva Constitución de 2008, cuyo fin último, es la consecución del “Buen Vivir” para las personas que habitan en el territorio ecuatoriano. Esta situación permitió la instrumentalización del refugio dentro de la política de movilidad humana del Ecuador.

Finalmente, es importante mencionar que ya existen acciones que buscan esta consolidación, que se esperaría que en un corto y mediano plazo, puedan realizar este cambio sistémico y estructural en cuanto a la política de movilidad humana se refiere. Así tenemos, la creación de una nueva estructura que permita mejorar los servicios ciudadanos a través del Viceministerio de Movilidad Humana; el garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana a través de la creación de la “Ley de Movilidad Humana” que se encuentra actualmente en construcción; la eliminación y flexibilización para el acceso a otro tipo de visas, además de la creación de nuevos instrumentos de esta política como es la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia del Mercosur, lo cual busca fortalecer la integración regional, y uno de sus mecanismos es el otorgar las “Visas Mercosur” para las personas de los Estado parte del cual es

Colombia, el principal país de origen de las personas extranjeras que ingresan al Ecuador, acciones que disminuirán la presión sobre la figura del Refugio.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2013a), “Global Trends: War’s cost”, Ginebra.
- ACNUR (2013b), “Global Trends, Estadísticas”, Ginebra.
- ACNUR (2012a), “Tendencias Globales: Desplazamiento, el nuevo reto del siglo XXI”, Ginebra.
- ACNUR (2012b), “Population Levels and Trends”. En *Statistical Yearbook 2012*, ACNUR, Ginebra.
- ACNUR (2000), “La situación de los Refugiados en el Mundo: Cincuenta años de acción humanitaria”, Barcelona: ICARIA editorial.
- ACNUR (2009), “Manual de Registro Ampliado”, Quito.
- ACNUR (1992), “Manual de Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra.
- Arcentales, Javier (2011), *¿Estado Constitucional de Derechos?*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Camargo Restrepo, Sofía (2010), *Consecuencias del Plan Colombia: El caso del agua en la comunidad Yanacóna*, FLACSO – ABYA-YALA, Quito: Abya-Yala
- CEPAR (2008), “Colombianos no registrados con Necesidad de Protección Internacional, Informe Analítico – Nacional”, Quito.
- CODHES (2011), “¿Consolidación de qué?: Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010”, Bogotá: Grupo Nativo.
- Cohen, Michael, March, James and Olsen, Johan (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. En *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, Vol. 17, No. 1, pp. 125.
- Cortez, Lewis (2010), “Presentación sobre el procedimiento de Admisibilidad”, MRECI, Quito, 09 de septiembre de 2010.
- Diario el Mercurio (2011), Ecuador endurece requisitos para conceder estatus de refugiado, Quito, publicado 18 de junio de 2011. <http://www.elmercurio.com.ec/284995-ecuador-endurece-requisitos-para-conceder-estatus-de-refugiado/>, (Visitado, 10 de mayo de 2012)
- Dirección General de Refugiados - DGR (2010), Estadísticas Generales, Quito.
- Dirección de Refugio – DREF (2013), Estadísticas Generales, Quito.
- Dirección de Refugio – DREF (2014), Estadísticas Generales, Quito.
- Dirección de Refugio (2014a), “Fortalecimiento De La Dirección De Refugio Del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014), “Proyecto de Inversión para el Fortalecimiento de la Dirección de Refugio”. Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, Quito, abril 2014: No publicado.
- Flasco y Unfpa (2008), Ecuador: La migración internacional en cifras, Quito.
- Fontaine, Guillaume (2013), Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas, Departamento de Asuntos Públicos-FLACSO, 2-30.
- Franco, Leonardo y Santiestevan de Noriega Jorge (2004), Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004), ACNUR, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3728, (acceso: 20 de enero de 2010).

- González, Gonzalo (2008), “Problemas y desafíos de la Convención de 1951”, Ponencia realizada en la Sesión Especial sobre temas de actualidad del Derecho Internacional de los Refugiados, Washington, 29 de enero de 2008.
- Grau Creus, Mireia (2002), “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”, En: *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos Valencia*: Tirant lo blanch. 29-58
- Hall, Peter (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 275-296
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*. 936-957.
- Howlett, Michael (2009), *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*, Springer Science Business Media, 73-89.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (2009), “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Jonathan, Kim and Paul Weaver (2006), *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*, Simon Fraser University, Canadá.
- Lascoumes, Pierre and Le Gales, Patrick (2007), “Introduction: Understanding Public Policy through its instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, pp 21.
- León, Jesenia (2013), “Cambios en la Estructura del Estado Ecuatoriano: Hacia Nuevos Derechos, y Nuevas Respuestas”, Universidad Santiago de Guayaquil.
- Lowi, Theodore (1972), “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. En *Public Administration Review*, Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration, Vol. 32, No.1, pp. 298.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008), “Política del Ecuador en Materia de Refugio”, Quito: Mantis Impresiones
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2013), “Agenda de Desarrollo Social 2013-2017”, Viceministerio de Movilidad Humana, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014), “Requisitos para las visas No-inmigrantes e Inmigrantes”. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/servicios-generales-ecuador/>. 03 de julio de 2014.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2012), “Supresión de Visado”, Boletín de Prensa No. 398.
- Murillo, Carlos (2011), “El Derechos de asilo y protección de refugiados en el continente americano”. En *La protección internacional de refugiados en las Américas*, ACNUR, Quito: Mantis Comunicación.
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM- (2010), “Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, El futuro de la migración, creación de capacidades para el cambio”, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM- (2013), “Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: El bienestar de los migrantes y el desarrollo”, Ginebra.
- Ortega, Carlos y Ospina Oscar (2011), *No se puede ser refugiado toda la vida...: Refugiados colombianos en Quito y Guayaquil*, FLACSO-ACNUR, Quito.

- Pelegrino, Adela y Martínez P. Adela (2001), *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. *Ciencia Política*, Gedisa.
- Petit, Juan Miguel (2003), *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos*, CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/12572/lc11909-p.pdf>, (acceso 23 de septiembre de 2011, 20:00). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2009), *Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development*, Nueva York.
- Ramírez, Jaques (2013), *La Política Migratoria en Ecuador*, IAEN, Quito: La caracola editores.
- Rhodes, Rode (1996), *The new governance: Governing without Government*, *Political Studies*, University of Newcastle, 652-667.
- Roth, André (2010), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, APPGP, Bogotá.
- Sandoval, José (2013), “El Refugio en el Ecuador”, Presentación a medios de Comunicación por el día del refugiado, MRECI, Quito, 20 de junio de 2013.
- SICREMI (2012), “Migración Internacional en las Américas: Segundo Informe”, OEA, Washington.
- Solimano, Andrés (2003), *Globalización y migración internacional: La experiencia latinoamericana*, CEPAL, Revista 80, Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/5/19305/P19305.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>, (acceso: 03 de octubre de 2011)
- Thoenig, Jean-Claude (2009), “Política pública y acción pública”. En *Gestión y Política Pública*, Volumen VI, primer semestre 1997

DOCUMENTOS

- Acuerdo Ministerial 000003, “Instructivo de aplicación del artículo 3 del Decreto 1635 de 2009”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 11 de enero de 2011.
- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes Mercosur, 21 de marzo de 2014.
- Constitución de la República del Ecuador, Quito, 20 de octubre de 2008.
- Decreto Ejecutivo 1182, “Reglamento para la determinación de la condición de refugiado en el Ecuador”, 30 de junio de 2012.
- Decreto Ejecutivo 248, Regularización de ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad haitiana. 2010
- Decreto Ejecutivo 1635, “Reforma al Decreto Ejecutivo 3301 de 1992”. 09 de abril de 2009.
- Decreto Ejecutivo 3301, “Reglamento para la determinación de la condición de refugiado en el Ecuador”, 06 de mayo de 1992. Derogado
- Viceministerio de Movilidad Humana – VMH (2013), “Talleres Ley de Movilidad Humana”, Quito, noviembre de 2013

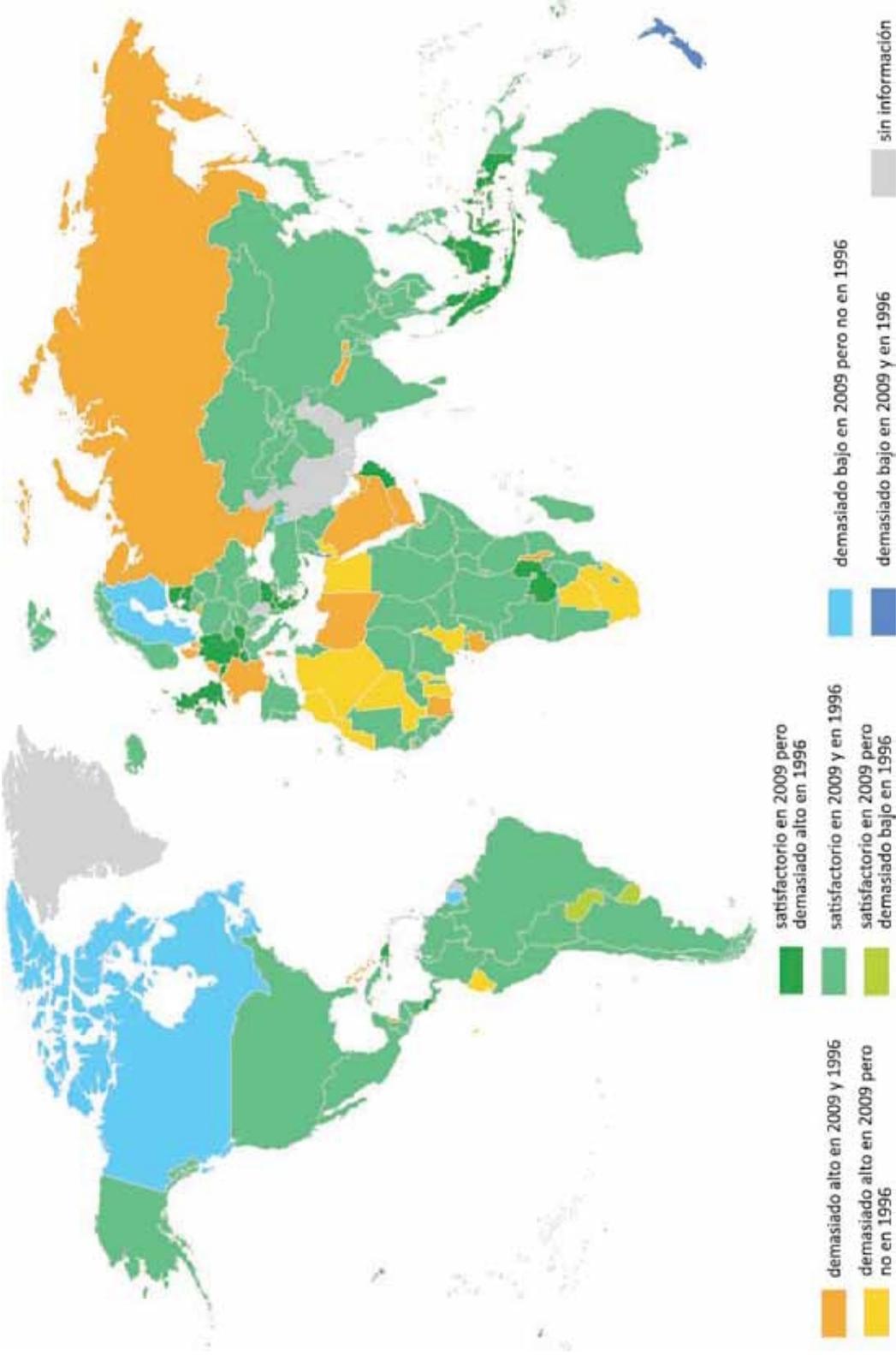
ENTREVISTAS

- Morales, Alfonso (2010), Director General de Refugiados, Entrevista, Quito, 19 de diciembre de 2010.
- Jácome, Lorena (2013), Asesora de la Subsecretaría General de Transformación del Estado para el Buen Vivir, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Quito, 17 de julio de 2014
- Entrevista 1, Quito, 15 de diciembre de 2013.
- Entrevista 2, Lago Agrio, 09 de septiembre de 2013.
- Entrevista 3, Quito, 04 de abril de 2014.
- Entrevista 4, Quito, 09 de julio de 2014.
- Entrevista 5, Quito, 09 de julio de 2014.
- Entrevista 6, Quito, 10 de julio de 2014.
- Conversatorio con personas no admitidas, Quito, 20 de junio de 2012.
- Conversatorio con personas solicitantes de refugio, Lago Agrio, 09 de septiembre de 2013.

ANEXOS

ANEXO 1

Mapa 10: Opiniones de los gobiernos en relación con el nivel de la inmigración en 1996 y 2009



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2010), *World Population Policies 2009*.

ANEXO 2



EL MERCURIO

DIARIO INDEPENDIENTE DE LA MAÑANA

(<http://www.elmercurio.com.ec/>)

Cuenca Viernes, 15 de Agosto 2014



21° / 5° (<http://www.facebook.com/diarioelmercurio>)

(<http://www.twitter.com/mercurioec>) (<http://www.youtube.com/user/videoselmercurio>)



Buscar en El M

Ecuador endurece requisitos para conceder estatus de refugiado

Publicado el 2011/06/18 por AGN



QUITO (AFP) – Ecuador endureció los requisitos para conceder el estatus de refugiado, lo cual ha reducido drásticamente el número de pedidos de emigrantes colombianos, cubanos, peruanos, haitianos y de otras nacionalidades, informó el presidente ecuatoriano, Rafael Correa.

“Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido”, dijo el mandatario en su informe semanal de labores.

Añadió que el tema fue tratado a nivel del Consejo de Seguridad porque “tenía ciertas deficiencias, había abusos, no se controlaba bien”.

Correa señaló que entre enero y mayo de 2010 y el mismo período de 2011, los pedidos de refugio de los colombianos bajaron de 12.965 a 6.128, los de cubanos de 1.590 a 332 y los de peruanos de 426 a 65.

Últimas Noticias

(<http://www.elmercurio.com.ec/lo-ultimo/>)

OMS aclara que el riesgo de transmisión del ébola en los aviones es débil

(<http://www.elmercurio.com.ec/443842-oms-aclara-que-el-riesgo-de-transmision-del-ebola-en-los-aviones-es-debil/>)

Acuerdos de paz con FARC pueden llevar a "lavado de activos", dice procurador

(<http://www.elmercurio.com.ec/443840-acuerdos-de-paz-con-farc-pueden-llevar-a-lavado-de-activos-dice-procurador/>)

Condenan a ocho exagentes chilenos por homicidios y desaparición en 1975

(<http://www.elmercurio.com.ec/443839-condenan-a-ocho-exagentes-chilenos-por-homicidios-y-desaparicion-en-1975/>)

Cadena colombiana Bodytech negocia compra de gimnasios ecuatorianos Phisique

(<http://www.elmercurio.com.ec/443830-cadena-colombiana-bodytech-negocia-compra-de-gimnasios-ecuatorianos-phisique/>)

Un choque de autobuses deja al menos 98 heridos en el norte de México

(<http://www.elmercurio.com.ec/443829-un-choque-de-autobuses-deja-al-menos-98-heridos-en-el-norte-de-mexico/>)

También disminuyeron las solicitudes de emigrantes de Haití (190 a 139), Pakistán (129 a 14), Nigeria (125 a 16), Bangladesh (46 a 16) y Nepal (18 a 1), mientras que aumentaron las de Sri Lanka (9 a 28) e Irán (2 a 4), de acuerdo con el periódico electrónico de la presidencia.

“Este año tenemos la mitad de solicitudes de refugio que el año pasado porque antes cualquiera presentaba una solicitud de refugio, había muy pocos requisitos”, expresó el jefe de Estado, quien enfatizó que ahora “es mucho más estricta la revisión para otorgar el estatuto de refugiado a alguna persona”.

“Algunas veces, delincuentes pedían refugio y eran refugiados. Esto se está acabando”, puntualizó.

Ecuador es la nación con el mayor número de refugiados en América Latina, que asciende a unos 56.000 -la gran mayoría colombianos- subrayó el ACNUR.

Comentarios Community



Iniciar sesión ▾

ordenar por el mejor ▾

Compartir ↗ Favorito ★

Comienza la discusión...

Sé el primero en comentar.

TAMBIÉN EN WWW.ELMERCURIO.COM.EC

¿QUE ES ESTO?

Rafael Correa: “Si cambia ruta de tranvía retiro apoyo”

4 comentarios • 2 days ago



David — Mas adorno el estadio en todo caso

Incidentes por exceso de velocidad y calzada mojada

1 comentario • 9 days ago



byron — debería haber la respectiva señalización en la vía cuenca azogues puesto

Choque en la Pana Norte deja un herido y daños

2 comentarios • 13 days ago



Paul Baez — Señores periodistas si no saben bien que institucion atiende a las

Los Obama comienzan sus vacaciones de verano

1 comentario • 6 days ago



Ma Eulalia Astudillo — Es increíble... qué noticia tan relevante!

Lula dice que la muerte de Campos "cambió la coyuntura política" de Brasil

(<http://www.elmercurio.com.ec/443828-lula-dice-que-la-muerte-de-campos-cambio-la-coyuntura-politica-de-brasil/>)

Científicos creen haber encontrado partículas de polvo interestelar

(<http://www.elmercurio.com.ec/443818-cientificos-creen-haber-encontrado-particulas-de-polvo-interestelar/>)

CorteIDH verá casos de Honduras y Perú en sesión extraordinaria en Paraguay

(<http://www.elmercurio.com.ec/443817-corteidh-vera-casos-de-honduras-y-peru-en-sesion-extraordinaria-en-paraguay/>)

Cartes cumple un año al frente de Paraguay sin abordar el reparto de tierras

(<http://www.elmercurio.com.ec/443815-cartes-cumple-un-ano-al-frente-de-paraguay-sin-abordar-el-reparto-de-tierras/>)

Humala espera voto de confianza a gabinete para la "buena marcha del país"

(<http://www.elmercurio.com.ec/443809-humala-espera-voto-de-confianza-a-gabinete-para-la-buena-marcha-del-pais/>)

Código Deontológico (<http://www.elmercurio.com.ec/codigo/>)

Quiénes Somos (<http://www.elmercurio.com.ec/quienes-somos>)

Agencias (<http://www.elmercurio.com.ec/agencias>)

Clasificados (<http://clasificados.elmercurio.com.ec/>)

Hemeroteca (<http://www.elmercurio.com.ec/hemeroteca/?uis=8514>)



(<http://clasificados.elmercurio.com.ec/>)

Diario El Mercurio Cuenca - Ecuador.

Matriz: Conmutador: (593) 7 4111786 Fax: (593) 7 4111791

Av. Las Américas (Sector El Arenal) Casilla: 60.

Diario El Mercurio 2014 © Todos los Derechos Reservados

ANEXO 3

RESULTADOS BRIGADA DE REGISTRO AMPLIADO EN ESMERALDAS-SUCUMBOS-ORELLANA-CARCHI-IMBABURA (23 Marzo 2009 - 27 Marzo 2010)

	No. CASOS NUEVOS REGISTRADOS	No. CASOS PRE-REGISTRADOS	No. CASOS TOTALES	No. PERSONAS NUEVAS REGISTRADAS	No. PERSONAS PRE-REGISTRADAS	No. PERSONAS REGISTRADAS	No. PERSONAS OTROS DE INTERES NUEVOS	No. OTROS DE INTERES PRE-REGISTRADOS	No. TOTAL OTROS DE INTERES	No. PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS	No. PERSONAS DERIVADAS AL PROCESO REGULAR
Muisne	148	203	351	201	315	516	25	0	25	508	8
Quinindé	547	814	1361	840	1251	2091	175	0	175	2020	71
San Lorenzo	1043	554	1597	1668	1146	2814	254	5	259	2767	47
Esmeraldas	1786	1627	3413	2565	2612	5177	439	5	444	5055	122
Puerto Nuevo	143	197	340	263	413	676	164	5	169	664	12
Puerto El Carmen	375	205	580	614	351	965	374	2	376	953	12
El Palmar	159	110	269	237	164	401	110	0	110	391	10
Shushufindi	483	336	819	799	669	1468	280	0	280	1444	24
Lago Agrio	2282	1769	4051	3710	3342	7052	667	18	685	6850	202
El Coca	238	171	409	372	281	653	45	3	48	615	38
Maldonado	174	49	223	269	101	370	49	0	49	329	41
San Gabriel	783	770	1553	1434	1445	2879	314	15	329	2620	259
Tulcán	241	202	443	366	544	910	124	1	125	856	54
Ibarra	560	914	1474	859	1655	2514	145	1	146	2281	233
TOTAL	8962	7921	16883	14197	14289	28486	3165	55	3220	27353	1133

PAIS DE ASILO			PAIS DE ORIGEN		
PORCENTAJE RESPECTO AL NUMERO TOTAL DE PERSONAS ATENDIDAS			PORCENTAJE RESPECTO AL NUMERO TOTAL DE PERSONAS ATENDIDAS		
Provincia	Cantidad	Porcentaje	Departamentos	Cantidad	Porcentaje
Azuay	721	2,53	Amazonas	23	0,08
Bolivar	67	0,24	Antioquia	927	3,25
Canar	23	0,08	Atlantico	86	0,30
Carchi	3871	13,59	Arauca (ADM1)	28	0,10
Chimborazo	40	0,14	Archipiélago de San Andre	1	0,00
Cotopaxi	120	0,42	Bolivar	82	0,29
El Oro	178	0,62	Boyaca (ADM1)	71	0,25
Esmeraldas	4850	17,03	Caldas	652	2,29
Guayas	1582	5,55	Caqueta	1099	3,86
Imbabura	1782	6,26	Casanare	64	0,22
Loja	36	0,13	Cauca	978	3,43
Los Rios	204	0,72	Cesar	80	0,28
Manabi	414	1,45	Choco	141	0,49
Morona Santiago	34	0,12	Cordoba	115	0,40
Napo	125	0,44	Cundinamarca	888	3,12
Orellana	1341	4,71	Guaviare	67	0,24
Pastaza	85	0,30	Huila	529	1,86
Pichincha	4354	15,28	La Guajira	35	0,12
Santa Elena	70	0,25	Magdalena	69	0,24
Santo Domingo	340	1,19	Meta	582	2,04
Sucumbios	7869	27,62	Nariño (ADM1)	8860	31,10
Tungurahua	335	1,18	Norte De Sant	100	0,35
Zamora Chinchipe	45	0,16	Putumayo	6698	23,51
			Quindio	802	2,82
			Risaralda	650	2,28
			San Martin	2	0,01
			Santander	214	0,75
TOTAL	28486	100,00	Sucre (ADM1)	45	0,16
			Tolima	638	2,24
			Valle Del Cau	3952	13,87
			Vichada	8	0,03
			28486	100,00	

ANEXO 4

TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2013

Country or territory of asylum/residence ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Afghanistan	72	16,791	16,863	16,863	66	39,666	631,286	21,830	-	275,486	985,197
Albania	93	-	93	93	228	-	-	-	7,443	-	7,764
Algeria ¹⁰	94,150	-	94,150	90,145	1,815	1	-	-	-	-	95,966
Angola	23,783	-	23,783	5,072	20,039	1,666	-	-	-	-	45,488
Argentina	3,362	-	3,362	119	916	-	-	-	-	-	4,278
Armenia	3,132	10,600	13,732	6,052	77	-	-	-	180	-	13,989
Aruba	1	-	1	1	5	-	-	-	1	-	7
Antigua and Barbuda	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Australia	34,503	-	34,503	-	13,559	-	-	-	-	-	48,062
Austria	55,598	-	55,598	-	22,745	-	-	-	604	-	78,947
Azerbaijan	1,380	-	1,380	1,380	278	-	609,029	-	3,585	-	614,272
Bahamas	15	-	15	14	12	-	-	-	-	-	27
Bahrain	294	-	294	294	52	-	-	-	-	-	346
Bangladesh ¹¹	31,145	200,000	231,145	35,645	9	-	-	-	-	-	231,154
Barbados	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Belarus	604	-	604	272	86	-	-	-	6,712	-	7,402
Belgium	25,633	-	25,633	-	11,483	-	-	-	2,466	-	39,582
Belize	21	-	21	6	63	-	-	-	-	-	84
Benin	194	-	194	194	108	-	-	-	-	-	302
Bolivia (Plurinational State of)	748	-	748	161	6	-	-	-	-	-	754
Bonaire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bosnia and Herzegovina	6,926	-	6,926	290	42	130	84,500	18,949	792	52,437	163,776
Botswana	2,773	-	2,773	2,773	173	-	-	-	-	49	2,995
Brazil	5,196	-	5,196	891	4,634	-	-	-	2	12,318	22,150
British Virgin Islands	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
Brunei Darussalam	-	-	-	-	-	-	-	-	20,524	-	20,524
Bulgaria	4,320	-	4,320	2,462	4,560	-	-	-	-	-	8,880
Burkina Faso	29,234	-	29,234	28,915	791	-	-	-	-	-	30,025
Burundi	45,490	-	45,490	45,490	6,045	2,126	78,948	-	1,302	463	134,374
Cabo Verde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cambodia	68	-	68	68	12	-	-	-	-	-	80
Cameroon	107,346	7,407	114,753	114,753	8,337	-	-	-	-	-	123,090
Canada	160,349	-	160,349	-	22,148	-	-	-	-	-	182,497
Cayman Islands	6	-	6	6	5	-	-	-	-	-	11
Central African Rep.	14,322	-	14,322	14,322	2,636	1	894,421	-	-	-	911,380
Chad	434,479	-	434,479	410,979	310	387	19,791	-	-	-	454,967
Chile	1,743	-	1,743	185	421	-	-	-	-	-	2,164
China ¹²	301,047	-	301,047	144	380	-	-	-	-	-	301,427
- Hong Kong SAR, China	126	-	126	126	1,871	-	-	-	1	-	1,998
- Macao SAR, China	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	6
Colombia	224	-	224	42	71	17	5,368,138	-	12	-	5,368,462
Comoros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congo	51,037	-	51,037	51,037	2,651	29	-	-	-	1,055	54,772
Costa Rica	12,749	7,820	20,569	16,501	616	-	-	-	-	-	21,185
Côte d'Ivoire	2,980	-	2,980	2,980	607	20,028	24,000	21,000	700,000	132	768,747
Croatia	656	28	684	684	210	503	-	-	2,886	16,046	20,329
Cuba	384	-	384	257	1	-	-	-	-	-	385
Curaçao	15	-	15	15	46	-	-	-	-	-	61
Cyprus ¹³	3,883	-	3,883	-	2,651	-	-	-	-	-	6,534
Czech Rep.	3,184	-	3,184	-	314	-	-	-	1,502	-	5,000
Dem. Rep. of the Congo	113,362	-	113,362	50,204	1,461	68,428	2,963,799	595,200	-	71,257	3,813,507
Denmark	13,170	-	13,170	-	1,639	-	-	-	4,263	-	19,072
Djibouti	20,015	-	20,015	20,015	3,795	-	-	-	-	-	23,810

.../...

TABLE 1

Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2013 (ctnd)

Country or territory of asylum/residence ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Dominica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominican Rep. ¹⁴	721	-	721	721	824	-	-	-	210,000	-	211,545
Ecuador ¹⁵	54,789	68,344	123,133	54,789	12,454	1	-	-	-	-	135,588
Egypt	230,086	-	230,086	160,086	23,159	-	-	-	23	-	253,268
El Salvador	44	-	44	31	5	-	-	-	-	-	49
Equatorial Guinea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eritrea	3,166	-	3,166	3,166	3	-	-	-	-	64	3,233
Estonia	70	-	70	-	25	-	-	-	91,281	-	91,376
Ethiopia	433,936	-	433,936	433,936	934	29	-	-	-	1,004	435,903
Fiji	5	-	5	5	9	-	-	-	-	-	14
Finland	11,252	-	11,252	-	1,532	-	-	-	2,122	-	14,906
France	232,487	-	232,487	-	51,732	-	-	-	1,247	-	285,466
Gabon	1,594	-	1,594	1,594	2,436	-	-	-	-	-	4,030
Gambia	9,563	-	9,563	9,560	-	-	-	-	-	212	9,775
Georgia	356	491	847	847	340	1	257,611	-	776	-	259,575
Germany ¹⁶	187,567	-	187,567	-	135,581	-	-	-	11,709	-	334,857
Ghana	18,681	-	18,681	18,664	1,836	3	-	-	-	-	20,520
Greece	3,485	-	3,485	-	49,830	-	-	-	178	19,534	73,027
Grenada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	160	-	160	79	15	-	-	-	-	-	175
Guinea	8,560	-	8,560	8,560	315	3	-	-	-	-	8,878
Guinea-Bissau	8,535	-	8,535	8,535	109	-	-	-	-	-	8,644
Guyana	11	-	11	4	-	-	-	-	-	-	11
Haiti	-	-	-	-	13	-	-	-	-	-	13
Honduras	16	-	16	4	22	-	-	-	1	-	39
Hungary	2,440	-	2,440	-	1,886	-	-	-	113	-	4,439
Iceland	79	-	79	-	279	-	-	-	119	-	477
India	188,395	-	188,395	22,721	3,675	-	-	-	-	-	192,070
Indonesia	3,206	-	3,206	3,206	7,110	-	-	-	-	-	10,316
Iran, Islamic Rep. of	857,354	-	857,354	857,354	47	1	-	-	-	-	857,402
Iraq	246,298	-	246,298	246,298	5,991	60,881	954,128	63,270	120,000	-	1,450,568
Ireland	6,001	-	6,001	-	5,507	-	-	-	73	-	11,581
Israel ¹⁷	103	48,222	48,325	4,656	7,889	-	-	-	14	-	56,228
Italy	78,061	-	78,061	-	13,653	-	-	-	350	-	92,064
Jamaica	21	-	21	21	1	-	-	-	-	-	22
Japan ¹⁸	2,584	-	2,584	555	6,742	-	-	-	852	-	10,178
Jordan ¹⁹	641,915	-	641,915	606,692	4,397	-	-	-	-	-	646,312
Kazakhstan	584	-	584	584	77	-	-	-	6,942	3,675	11,278
Kenya	534,938	-	534,938	534,938	52,285	-	-	-	20,000	-	607,223
Kuwait	635	-	635	635	1,030	-	-	-	93,000	-	94,665
Kyrgyzstan	466	-	466	466	378	-	-	-	11,425	-	12,269
Lao People's Dem. Rep.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Latvia	160	-	160	-	194	-	-	-	267,789	-	268,143
Lebanon	856,546	-	856,546	856,546	2,274	-	-	-	-	3,706	862,526
Lesotho	30	-	30	-	-	-	-	-	-	-	30
Liberia	53,245	8	53,253	53,253	54	84	-	-	1	1,540	54,932
Libya	25,561	-	25,561	25,561	6,608	-	53,579	5,350	-	-	91,098
Liechtenstein	97	-	97	-	17	-	-	-	2	-	116
Lithuania	916	-	916	-	74	-	-	-	3,892	-	4,882
Luxembourg	2,873	-	2,873	-	1,019	-	-	-	177	-	4,069
Madagascar	12	-	12	12	-	-	-	-	-	1	13
Malawi	5,796	-	5,796	5,796	11,139	-	-	-	-	-	16,935
Malaysia	96,868	645	97,513	97,507	43,039	-	-	-	40,000	80,000	260,552
Mali	14,316	-	14,316	13,832	293	14,281	254,822	42,253	-	-	325,965

.../...

TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2013 (ctnd)

Country or territory of asylum/residence ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Malta	9,906	-	9,906	-	902	-	-	-	-	-	10,808
Mauritania	66,767	26,000	92,767	66,767	845	-	-	-	-	-	93,612
Mauritius	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexico	1,831	-	1,831	286	1,352	-	-	-	13	-	3,196
Micronesia (Federated States of)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monaco	34	-	34	-	-	-	-	-	-	-	34
Mongolia	9	-	9	9	4	-	-	-	16	-	29
Montenegro	8,476	-	8,476	8,476	195	-	-	-	3,341	8,093	20,105
Montserrat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morocco	1,470	-	1,470	1,470	3,503	-	-	-	-	-	4,973
Mozambique	4,445	-	4,445	2,344	10,674	-	-	-	-	-	15,119
Myanmar ²⁰	-	-	-	-	-	3,009	372,000	27,383	810,000	-	1,212,392
Namibia	2,332	-	2,332	2,332	1,162	28	-	-	-	1,660	5,182
Nauru ¹⁷	-	-	-	-	534	-	-	-	-	-	534
Nepal ²¹	46,305	-	46,305	31,305	236	-	-	-	-	425	46,966
Netherlands ²²	74,707	-	74,707	-	10,420	-	-	-	1,951	-	87,078
New Zealand	1,403	-	1,403	-	308	-	-	-	-	-	1,711
Nicaragua	189	-	189	88	17	-	-	-	1	-	207
Niger	57,661	-	57,661	57,661	84	-	-	-	-	35,166	92,911
Nigeria	1,694	-	1,694	1,694	815	17	-	-	-	-	2,526
Norway	46,106	-	46,106	-	6,344	-	-	-	1,975	-	54,425
Oman	138	-	138	138	79	-	-	-	-	-	217
Pakistan	1,616,507	-	1,616,507	1,616,507	5,386	4	747,498	90,637	-	-	2,460,032
Palau	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Panama	2,665	15,000	17,665	231	630	-	-	-	2	-	18,297
Papua New Guinea ¹⁵	4,797	4,581	9,378	-	404	-	-	-	-	-	9,782
Paraguay	136	-	136	13	1	-	-	-	-	-	137
Peru	1,162	-	1,162	78	507	-	-	-	-	-	1,669
Philippines	182	-	182	35	79	-	117,369	211,607	6,015	68	335,320
Poland	16,438	-	16,438	-	2,151	-	-	-	10,825	-	29,414
Portugal	598	-	598	-	206	-	-	-	553	-	1,357
Qatar	130	-	130	130	11	-	-	-	1,200	-	1,341
Rep. of Korea	547	-	547	139	2,397	-	-	-	194	-	3,138
Rep. of Moldova	250	-	250	250	87	-	-	-	2,029	-	2,366
Romania	1,770	-	1,770	161	150	-	-	-	297	-	2,217
Russian Federation	3,458	-	3,458	3,458	1,240	-	-	-	178,000	7,259	189,957
Rwanda	73,349	-	73,349	73,349	214	7,803	-	-	-	124	81,490
Saint Kitts and Nevis	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Saint Lucia	5	-	5	5	1	-	-	-	-	-	6
Saint Vincent and the Grenadines	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sao Tome and Principe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saudi Arabia	532	27	559	559	99	-	-	-	70,000	-	70,658
Senegal	14,247	-	14,247	14,247	2,481	-	-	-	-	-	16,728
Serbia (and Kosovo: S/RES/1244 (1999))	57,083	-	57,083	7,816	400	168	227,495	780	4,195	777	290,898
Sierra Leone	2,817	-	2,817	1,583	38	-	-	-	-	-	2,855
Singapore	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-	3
Sint Maarten	3	-	3	3	1	-	-	-	-	-	4
Slovakia	701	-	701	-	200	-	-	-	1,523	138	2,562
Slovenia	213	-	213	-	21	-	-	-	4	-	238
Solomon Islands	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
Somalia	2,425	-	2,425	2,425	9,876	36,100	1,133,000	104,706	-	69	1,286,176
South Africa ²³	65,881	-	65,881	13,147	232,211	-	-	-	-	-	298,092

.../...

TABLE 1

Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2013 (ctnd)

Country or territory of asylum/residence ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
South Sudan ²⁴	229,587	-	229,587	229,587	39	394	331,097	-	-	-	561,117
Spain	4,637	-	4,637	-	4,344	-	-	-	270	-	9,251
Sri Lanka ²⁵	145	-	145	145	1,607	920	42,191	40,691	-	-	85,554
State of Palestine	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	5
Sudan ²⁶	124,328	35,529	159,857	99,663	10,808	16,954	1,873,300	19,471	-	3,259	2,083,649
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Swaziland	507	-	507	163	535	-	-	-	-	3	1,045
Sweden	114,175	-	114,175	-	27,724	-	-	-	20,450	-	162,349
Switzerland	52,464	-	52,464	-	22,130	-	-	-	79	-	74,673
Syrian Arab Rep. ²⁷	149,292	-	149,292	31,390	2,495	140,761	6,520,800	-	160,000	-	6,973,348
Tajikistan	2,048	-	2,048	1,947	2,271	-	-	-	1,364	-	5,683
The former Yugoslav Republic of Macedonia	687	295	982	982	1,092	-	-	-	819	-	2,893
Thailand ²⁸	78,970	57,529	136,499	78,970	4,712	-	-	-	506,197	216	647,624
Timor-Leste	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Togo	20,613	-	20,613	12,150	429	112	-	-	-	-	21,154
Tonga	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-	3
Trinidad and Tobago	20	-	20	4	42	-	-	-	-	-	62
Tunisia	730	-	730	730	364	3	-	-	-	-	1,097
Turcs and Caicos Islands	4	-	4	4	6	-	-	-	-	-	10
Turkey ²⁹	609,938	-	609,938	609,938	52,467	-	-	-	780	306	663,491
Turkmenistan	45	-	45	45	-	-	-	-	8,320	-	8,365
Uganda	220,555	-	220,555	220,555	24,221	4	-	-	-	50,000	294,780
Ukraine	2,968	-	2,968	516	5,478	-	-	-	33,271	-	41,717
United Arab Emirates	603	-	603	603	77	-	-	-	-	-	680
United Kingdom	126,055	-	126,055	-	23,070	-	-	-	205	-	149,330
United Rep. of Tanzania	102,099	-	102,099	79,872	407	-	-	-	-	162,256	264,762
United States ³⁰	263,662	-	263,662	-	84,343	-	-	-	-	-	348,005
Uruguay	203	-	203	99	42	-	-	-	-	-	245
Uzbekistan	141	-	141	141	-	-	-	-	-	-	141
Vanuatu	2	-	2	2	1	-	-	-	-	-	3
Venezuela (Bolivarian Republic of)	4,340	200,000	204,340	23,269	1,073	-	-	-	-	-	205,413
Viet Nam	-	-	-	-	-	-	-	-	11,000	-	11,000
Yemen	241,288	-	241,288	241,288	8,197	4	306,614	93,055	-	-	649,158
Zambia	23,594	-	23,594	23,594	2,220	-	-	-	-	27,205	53,019
Zimbabwe	6,389	-	6,389	6,389	480	2	60,139	-	-	97	67,107
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

UNHCR-BUREAUX											
- Central Africa-Great Lakes	508,599	7,407	516,006	430,621	24,187	78,387	3,937,168	595,200	1,302	235,155	5,387,405
- East and Horn of Africa	2,003,429	35,529	2,038,958	1,955,264	102,271	53,868	3,357,188	124,177	20,000	54,396	5,750,858
- Southern Africa	135,542	-	135,542	61,622	278,633	1,696	60,139	-	-	29,015	505,025
- Western Africa	242,340	8	242,348	231,828	7,960	34,528	278,822	63,253	700,001	37,050	1,363,962
Total Africa	2,889,910	42,944	2,932,854	2,679,335	413,051	168,479	7,633,317	782,630	721,303	355,616	13,007,250
Asia and Pacific	3,267,531	279,546	3,547,077	2,764,496	94,924	43,600	1,910,344	392,148	1,422,850	359,870	7,770,813
Middle East and North Africa	2,556,538	74,249	2,630,787	2,333,988	68,885	201,655	7,835,121	161,675	444,237	3,706	11,346,066
Europe	1,775,087	11,414	1,786,501	643,677	464,603	802	1,178,635	19,729	670,828	104,590	4,225,688
Americas	514,796	291,164	805,960	97,868	130,299	18	5,368,138	-	210,032	12,318	6,526,765
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

.../...

See notes on page 44.

TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2013 (ctnd)

Country or territory of asylum/residence ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
UN MAJOR REGIONS											
Africa	3,308,674	68,944	3,377,618	3,024,094	449,345	168,483	7,686,896	787,980	721,326	355,616	13,547,264
Asia	5,983,280	334,305	6,317,585	5,371,931	168,510	245,252	10,558,526	548,473	1,872,385	363,882	20,074,613
Europe	1,156,398	323	1,156,721	25,460	408,790	801	311,995	19,729	665,507	104,284	2,667,827
Latin America and the Caribbean	90,785	291,164	381,949	97,868	23,808	18	5,368,138	-	210,032	12,318	5,996,263
Northern America	424,011	-	424,011	-	106,491	-	-	-	-	-	530,502
Oceania	40,714	4,581	45,295	11	14,818	-	-	-	-	-	60,113
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

Notes

The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection.

A dash ("-") indicates that the value is zero, not available or not applicable.

¹ Country or territory of asylum or residence.

² Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. In the absence of Government figures, UNHCR has estimated the refugee population in many industrialized countries based on 10 years of individual refugee recognition.

³ This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.

⁴ Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the asylum procedure.

⁵ Refugees who have returned to their place of origin during the calendar year. Source: country of origin and asylum.

⁶ Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance. It also includes people in IDP-like situations. This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are inside their country of nationality or habitual residence and who face protection risks similar to those of IDPs but who, for practical or other reasons, could not be reported as such.

⁷ IDPs protected/assisted by UNHCR who have returned to their place of origin during the calendar year.

⁸ Refers to persons who are not considered as nationals by any State under the operation of its law. This category refers to persons who fall under the agency's statelessness mandate because they are stateless according to this international definition, but data from some countries may also include persons with undetermined nationality.

⁹ Refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of the other groups but to whom UNHCR may extend its protection and/or assistance services. These activities might be based on humanitarian or other special grounds.

¹⁰ According to the Government of Algeria, there are an estimated 165,000 Sahrawi refugees in the Tindouf camps.

¹¹ The total figure includes 200,000 persons originating from Myanmar in a refugee-like situation. The Government of Bangladesh estimates the population to be between 300,000 and 500,000.

¹² The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.

¹³ UNHCR's assistance activities for IDPs in Cyprus ended in 1999. Visit the website of the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) for further information.

¹⁴ The figure for stateless persons is based on an official survey released in May 2013 by the National Bureau for Statistics and refers to the estimated number of individuals resident in the country who belong to the first generation born on Dominican territory to Haitian migrant parents. No population data is currently available on subsequent generations born in the Dominican Republic.

¹⁵ Figure for asylum-seekers refers to mid-2013 in the absence of updated information available.

¹⁶ Refugee figures in Germany were reduced due to an alignment of the definitions used to count refugees. As a result, only those with a particular protection status are now included in the statistics reported by UNHCR. Persons potentially of concern to UNHCR but who cannot be identified as such based on the nature of their recorded status are no longer taken into account for statistical purposes. This figure is consistent with the one used by the Government of Germany when responding to Parliament regarding queries over the number of refugees and persons benefiting from protection status in Germany.

¹⁷ All figures refer to mid-2013 in the absence of updated information available.

¹⁸ Figures are UNHCR estimates.

¹⁹ Refugee figure for Iraqis in Jordan is a Government estimate. UNHCR has registered and is assisting 20,300 Iraqis at the end of 2013.

²⁰ IDP figure in Myanmar includes 35,000 people who are in an IDP-like situation.

²¹ Various studies estimate that a large number of individuals lack citizenship certificates in Nepal. While these individuals are not all necessarily stateless, UNHCR has been working closely with the Government of Nepal and partners to address this situation.

²² Data for asylum-seekers refers to the end of 2011 (no updated information available).

²³ Asylum-seekers (pending cases) refers to an estimated 86,600 undecided cases at first instance at the end of 2013 and 145,400 undecided cases on appeal at the end of 2012.

²⁴ IDP figure in South Sudan includes 155,200 people who are in an IDP-like situation.

²⁵ The statistics of the remaining IDPs at the end of 2013, while provided by the Government authorities at the district level, are being reviewed by the central authorities. Once this review has been concluded, the statistics will be changed accordingly.

²⁶ IDP figure in Sudan includes 77,300 people who are in an IDP-like situation.

²⁷ Refugee figure for Iraqis in the Syrian Arab Republic is a Government estimate. UNHCR has registered and is assisting 28,300 Iraqis at the end of 2013.

²⁸ The reported figure for persons in a refugee-like situation refers to 57,500 unregistered persons originating from Myanmar living in the refugee camps.

²⁹ Refugee figure for Syrians in Turkey is a Government estimate.

³⁰ The refugee figure for the United States of America is currently under review, which may lead to an adjustment in future reports.

Source: UNHCR/Governments.

TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2013

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Afghanistan	2,556,556	-	2,556,556	2,451,906	75,294	39,666	631,286	21,830	-	275,817	3,600,449
Albania	10,084	-	10,084	6	9,765	-	-	-	-	1,013	20,862
Algeria	3,662	-	3,662	78	4,268	1	-	-	-	10	7,941
Andorra	5	-	5	-	-	-	-	-	-	-	5
Angola	10,297	-	10,297	1,068	1,448	1,666	-	-	-	96,786	110,197
Antigua and Barbuda	49	-	49	-	29	-	-	-	-	-	78
Argentina	388	-	388	5	84	-	-	-	-	-	472
Armenia	12,021	-	12,021	77	5,368	-	-	-	-	11	17,400
Aruba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Australia	28	-	28	-	12	-	-	-	-	-	40
Austria	10	-	10	-	9	-	-	-	-	-	19
Azerbaijan	10,813	-	10,813	1,677	3,622	-	609,029	-	-	1	623,465
Bahamas	210	-	210	-	27	-	-	-	-	-	237
Bahrain	275	-	275	7	91	-	-	-	-	7	373
Bangladesh	9,836	3	9,839	100	22,128	-	-	-	-	5	31,972
Barbados	67	-	67	-	48	-	-	-	-	-	115
Belarus	4,444	-	4,444	17	890	-	-	-	-	1	5,335
Belgium	78	-	78	-	31	-	-	-	-	-	109
Belize	40	-	40	-	55	-	-	-	-	-	95
Benin	305	-	305	2	517	-	-	-	-	-	822
Bermuda	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Bhutan	31,567	-	31,567	30,993	167	-	-	-	-	-	31,734
Bolivia (Plurinational State of)	601	-	601	15	214	-	-	-	-	-	815
Bosnia and Herzegovina	26,777	34	26,811	3,545	4,148	130	84,500	18,949	-	55,235	189,773
Botswana	168	-	168	-	107	-	-	-	-	-	275
Brazil	986	-	986	3	569	-	-	-	-	-	1,555
Brunei Darussalam	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Bulgaria	1,880	-	1,880	14	178	-	-	-	-	1	2,059
Burkina Faso	1,684	4	1,688	12	942	-	-	-	-	-	2,630
Burundi	72,652	-	72,652	40,834	14,274	2,126	78,948	-	-	162,259	330,259
Cabo Verde	27	-	27	1	22	-	-	-	-	-	49
Cambodia	13,714	34	13,748	177	234	-	-	-	-	-	13,982
Cameroon	11,442	-	11,442	695	4,186	-	-	-	-	-	15,628
Canada	100	-	100	-	30	-	-	-	-	6	136
Cayman Islands	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-	6
Central African Rep.	249,042	3,823	252,865	211,925	7,475	1	894,421	-	-	-	1,154,762
Chad	15,241	33,403	48,644	17,120	3,857	387	19,791	-	-	-	72,679
Chile	596	-	596	7	70	-	-	-	-	-	666
China	195,137	-	195,137	304	24,782	-	-	-	-	-	219,919
- Hong Kong SAR, China	25	-	25	-	54	-	-	-	-	-	79
- Macao SAR, China	1	-	1	-	5	-	-	-	-	-	6
Colombia	108,035	288,600	396,635	91,223	16,734	17	5,368,138	-	-	-	5,781,524
Comoros	515	-	515	7	327	-	-	-	-	-	842
Congo, Republic of	11,751	-	11,751	1,417	3,302	29	-	-	-	-	15,082
Cook Islands	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Costa Rica	462	-	462	-	461	-	-	-	-	-	923
Côte d'Ivoire	85,726	3	85,729	73,846	11,727	20,028	24,000	21,000	-	-	162,484
Croatia ¹⁰	49,760	-	49,760	6,240	976	503	-	-	-	16,892	68,131
Cuba	6,428	1,000	7,428	1,163	1,127	-	-	-	-	-	8,555
Curaçao	35	-	35	-	59	-	-	-	-	-	94
Cyprus ¹¹	10	-	10	4	2	-	-	-	-	-	12
Czech Rep.	991	-	991	-	118	-	-	-	-	-	1,109
Dem. People's Rep. of Korea	1,166	-	1,166	76	952	-	-	-	-	-	2,118

.../...

TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2013 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Dem. Rep. of the Congo	499,333	208	499,541	442,050	64,043	68,428	2,963,799	595,200	-	87	4,191,098
Denmark	10	-	10	-	7	-	-	-	-	1	18
Djibouti	762	-	762	82	406	-	-	-	-	1	1,169
Dominica	43	-	43	-	19	-	-	-	-	-	62
Dominican Rep.	306	-	306	14	850	-	-	-	-	-	1,156
Ecuador	707	-	707	18	2,343	1	-	-	-	-	3,051
Egypt	12,834	-	12,834	198	9,438	-	-	-	-	19	22,291
El Salvador	9,638	-	9,638	321	11,281	-	-	-	-	-	20,919
Equatorial Guinea	200	-	200	21	75	-	-	-	-	-	275
Eritrea	273,034	34,988	308,022	178,521	30,038	-	-	-	-	69	338,129
Estonia	352	-	352	1	27	-	-	-	-	-	379
Ethiopia	77,118	-	77,118	44,028	48,661	29	-	-	-	3,242	129,050
Faeroe Islands	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fiji	1,112	-	1,112	2	460	-	-	-	-	-	1,572
Finland	8	-	8	-	5	-	-	-	-	-	13
France	98	-	98	-	55	-	-	-	-	1	154
French Guiana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
French Polynesia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gabon	177	-	177	3	106	-	-	-	-	-	283
Gambia	3,434	-	3,434	24	3,826	-	-	-	-	-	7,260
Georgia	6,772	-	6,772	837	11,571	1	257,611	-	-	-	275,955
Germany	175	-	175	2	79	-	-	-	-	2	256
Ghana	21,376	2	21,378	9,312	5,583	3	-	-	-	-	26,964
Gibraltar	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Greece	92	-	92	-	106	-	-	-	-	-	198
Grenada	330	-	330	-	42	-	-	-	-	-	372
Guatemala	6,615	-	6,615	93	8,442	-	-	-	-	-	15,057
Guinea	14,594	-	14,594	176	11,631	3	-	-	-	-	26,228
Guinea-Bissau	1,236	-	1,236	10	1,213	-	-	-	-	-	2,449
Guyana	800	-	800	-	140	-	-	-	-	-	940
Haiti	38,660	-	38,660	866	5,172	-	-	-	-	12,318	56,150
Holy See (the)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	3,301	-	3,301	155	5,293	-	-	-	-	-	8,594
Hungary	1,220	-	1,220	2	1,960	-	-	-	-	3	3,183
Iceland	2	-	2	-	3	-	-	-	-	-	5
India	11,042	-	11,042	18	11,879	-	-	-	-	411	23,332
Indonesia	9,640	5,146	14,786	711	1,129	-	-	-	-	1	15,916
Iran, Islamic Rep. of	75,043	-	75,043	12,307	28,803	1	-	-	-	28	103,875
Iraq ¹²	401,417	-	401,417	125,007	43,142	60,881	954,128	63,270	-	17	1,522,855
Ireland	9	-	9	-	37	-	-	-	-	-	46
Israel	1,043	-	1,043	16	299	-	-	-	-	-	1,342
Italy	66	-	66	-	79	-	-	-	-	-	145
Jamaica	1,503	-	1,503	10	639	-	-	-	-	-	2,142
Japan	157	-	157	-	53	-	-	-	-	-	210
Jordan	1,632	-	1,632	82	944	-	-	-	-	74	2,650
Kazakhstan	2,136	-	2,136	12	1,143	-	-	-	-	-	3,279
Kenya	8,589	-	8,589	4,127	2,156	-	-	-	-	-	10,745
Kiribati	20	-	20	-	2	-	-	-	-	-	22
Kuwait	977	-	977	43	190	-	-	-	-	-	1,167
Kyrgyzstan	2,311	-	2,311	297	1,287	-	-	-	-	-	3,598
Lao People's Dem. Rep.	7,744	1	7,745	3	50	-	-	-	-	-	7,795
Latvia	233	-	233	2	75	-	-	-	-	-	308
Lebanon	3,824	-	3,824	83	2,741	-	-	-	-	-	6,565

.../...

TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2013 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Lesotho	15	-	15	-	681	-	-	-	-	-	696
Liberia	17,549	27	17,576	11,458	1,991	84	-	-	-	213	19,864
Libya	3,322	-	3,322	25	2,091	-	53,579	5,350	-	3	64,345
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lithuania	220	-	220	2	81	-	-	-	-	-	301
Luxembourg	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Madagascar	296	-	296	-	172	-	-	-	-	2	470
Malawi	326	-	326	5	4,254	-	-	-	-	-	4,580
Malaysia	485	-	485	-	283	-	-	-	-	-	768
Maldives	31	-	31	5	25	-	-	-	-	1	57
Mali	152,864	-	152,864	144,224	6,541	14,281	254,822	42,253	-	-	470,761
Malta	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-	6
Marshall Islands	3	-	3	-	5	-	-	-	-	-	8
Martinique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mauritania	34,257	-	34,257	26,693	3,860	-	-	-	-	1	38,118
Mauritius	81	-	81	-	125	-	-	-	-	-	206
Mexico	9,396	-	9,396	15	12,267	-	-	-	-	-	21,663
Micronesia (Federated States of)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monaco	3	-	3	-	1	-	-	-	-	-	4
Mongolia	2,064	-	2,064	1	1,276	-	-	-	-	-	3,340
Montenegro	597	-	597	3	580	-	-	-	-	10	1,187
Montserrat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morocco	1,318	-	1,318	31	2,874	-	-	-	-	15	4,207
Mozambique	56	-	56	5	1,433	-	-	-	-	-	1,489
Myanmar ¹³	222,055	257,553	479,608	218,178	45,038	3,009	372,000	27,383	-	216	927,254
Namibia	1,142	-	1,142	978	288	28	-	-	-	-	1,458
Nauru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nepal	8,110	2	8,112	34	3,792	-	-	-	-	-	11,904
Netherlands	64	-	64	-	30	-	-	-	-	-	94
New Caledonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
New Zealand	17	-	17	-	8	-	-	-	-	-	25
Nicaragua	1,538	-	1,538	668	515	-	-	-	-	-	2,053
Niger	733	-	733	10	432	-	-	-	-	35,166	36,331
Nigeria	25,953	5,711	31,664	16,593	22,322	17	-	-	-	-	54,003
Niue	14	-	14	-	-	-	-	-	-	-	14
Norway	13	-	13	-	5	-	-	-	-	-	18
Oman	26	-	26	3	5	-	-	-	-	-	31
Pakistan	32,074	16,793	48,867	17,898	46,517	4	747,498	90,637	-	1	933,524
Palau	1	-	1	-	6	-	-	-	-	-	7
Palestinian ¹⁴	96,044	-	96,044	16,730	3,348	5	-	-	-	3,360	102,757
Panama	105	-	105	20	28	-	-	-	-	-	133
Papua New Guinea	221	-	221	-	149	-	-	-	-	-	370
Paraguay	95	-	95	1	30	-	-	-	-	-	125
Peru	4,765	-	4,765	409	704	-	-	-	-	-	5,469
Philippines	719	7	726	18	889	-	117,369	211,607	-	80,030	410,621
Pitcairn	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poland	1,429	-	1,429	6	279	-	-	-	-	1	1,709
Portugal	32	-	32	1	44	-	-	-	-	-	76
Puerto Rico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Qatar	17	-	17	-	5	-	-	-	-	-	22
Rep. of Korea	500	-	500	-	216	-	-	-	-	-	716
Rep. of Moldova	2,207	-	2,207	15	878	-	-	-	-	-	3,085
Romania	2,329	-	2,329	10	1,156	-	-	-	-	1	3,486

.../...

TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2013 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Russian Federation	74,357	-	74,357	1,121	25,961	-	-	-	-	9,595	109,913
Rwanda	83,937	-	83,937	41,940	8,481	7,803	-	-	-	3,992	104,213
Saint Kitts and Nevis	15	-	15	-	26	-	-	-	-	-	41
Saint Lucia	710	-	710	-	260	-	-	-	-	-	970
Saint Vincent and the Grenadines	1,535	-	1,535	-	226	-	-	-	-	-	1,761
Samoa	1	-	1	-	9	-	-	-	-	-	10
San Marino	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Sao Tome and Principe	31	-	31	31	2	-	-	-	-	-	33
Saudi Arabia	584	-	584	23	212	-	-	-	-	10	806
Senegal	19,884	-	19,884	17,489	4,641	-	-	-	-	-	24,525
Serbia (and Kosovo: S/RES/1244 (1999))	48,404	289	48,693	8,386	22,637	168	227,495	780	-	4,196	303,969
Seychelles	26	-	26	-	5	-	-	-	-	-	31
Sierra Leone	5,320	-	5,320	939	2,413	-	-	-	-	1,540	9,273
Singapore	65	-	65	-	34	-	-	-	-	-	99
Slovakia	323	-	323	-	397	-	-	-	-	-	720
Slovenia	28	-	28	-	14	-	-	-	-	2	44
Solomon Islands	61	-	61	7	11	-	-	-	-	-	72
Somalia	1,121,738	-	1,121,738	1,004,514	35,472	36,100	1,133,000	104,706	-	1,055	2,432,071
South Africa	423	-	423	6	362	-	-	-	-	-	785
South Sudan ¹⁵	114,370	97	114,467	114,348	30,698	394	331,097	-	-	-	476,656
Spain	56	-	56	4	75	-	-	-	-	-	131
Sri Lanka ¹⁶	123,087	1	123,088	2,400	16,158	920	42,191	40,691	-	7	223,055
Sudan ¹⁷	636,405	12,926	649,331	606,455	28,705	16,954	1,873,300	19,471	-	1	2,587,762
Suriname	17	-	17	-	21	-	-	-	-	-	38
Swaziland	109	-	109	2	145	-	-	-	-	1	255
Sweden	17	-	17	-	9	-	-	-	-	-	26
Switzerland	15	-	15	-	-	-	-	-	-	-	15
Syrian Arab Rep.	2,457,278	11,091	2,468,369	2,393,384	41,038	140,761	6,520,800	-	-	9,400	9,180,368
Tajikistan	661	-	661	54	604	-	-	-	-	-	1,265
The former Yugoslav Republic of Macedonia	1,633	-	1,633	5	6,691	-	-	-	-	7	8,331
Thailand	217	5	222	8	174	-	-	-	-	-	396
Tibetan	15,065	-	15,065	-	7	-	-	-	-	14	15,086
Timor-Leste	10	-	10	-	9	-	-	-	-	-	19
Togo	10,346	1	10,347	3,578	1,527	112	-	-	-	-	11,986
Tonga	18	-	18	-	63	-	-	-	-	-	81
Trinidad and Tobago	336	-	336	-	128	-	-	-	-	-	464
Tunisia	1,371	-	1,371	34	1,791	3	-	-	-	5	3,170
Turkey	66,607	-	66,607	15,550	10,556	-	-	-	-	10	77,173
Turkmenistan	517	-	517	15	323	-	-	-	-	-	840
Turks and Caicos Islands	15	-	15	-	5	-	-	-	-	-	20
Tuvalu	2	-	2	-	2	-	-	-	-	-	4
Uganda	8,177	-	8,177	3,755	3,587	4	-	-	-	50,000	61,768
Ukraine	5,172	-	5,172	32	1,634	-	-	-	-	6	6,812
United Arab Emirates	90	-	90	5	46	-	-	-	-	1	137
United Kingdom	142	-	142	2	70	-	-	-	-	-	212
United Rep. of Tanzania	1,040	-	1,040	112	1,011	-	-	-	-	-	2,051
United States ¹⁸	4,761	-	4,761	15	298	-	-	-	-	8	5,067
Uruguay	146	-	146	1	24	-	-	-	-	-	170
U.S. Virgin Islands	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uzbekistan	4,965	-	4,965	354	1,786	-	-	-	-	1	6,752
Vanuatu	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1

.../...

TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2013 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Various ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Venezuela (Bolivarian Rep. of)	8,395	-	8,395	263	1,153	-	-	-	-	-	9,548
Viet Nam ¹⁹	314,104	1	314,105	207	2,002	-	-	-	-	68	316,175
Western Sahara ²⁰	90,504	26,000	116,504	90,243	411	-	-	-	-	-	116,915
Yemen	2,428	-	2,428	441	1,881	4	306,614	93,055	-	6	403,988
Zambia	232	-	232	5	292	-	-	-	-	-	524
Zimbabwe	19,681	-	19,681	1,281	43,422	2	60,139	-	-	97	123,341
Stateless	20,223	-	20,223	385	5,654	-	-	-	3,469,250	-	3,495,127
Various	107,691	1,564	109,255	3,931	165,065	-	-	-	-	12,740	287,060
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

UNHCR-BUREAUX											
- Central Africa-Great Lakes	929,605	4,031	933,636	739,028	102,955	78,387	3,937,168	595,200	-	166,338	5,813,684
- East and Horn of Africa	2,255,434	81,414	2,336,848	1,972,950	183,580	53,868	3,357,188	124,177	-	54,368	6,110,029
- Southern Africa	33,367	-	33,367	3,351	53,061	1,696	60,139	-	-	96,886	245,149
- Western Africa	361,031	5,748	366,779	277,674	75,328	34,528	278,822	63,253	-	36,919	855,629
Total Africa	3,579,437	91,193	3,670,630	2,993,003	414,924	168,479	7,633,317	782,630	-	354,511	13,024,491
Asia and Pacific	3,642,305	279,546	3,921,851	2,736,079	287,820	43,600	1,910,344	392,148	-	356,600	6,912,363
Middle East and North Africa	3,112,903	37,091	3,149,994	2,653,120	118,675	201,655	7,835,121	161,675	-	12,928	11,480,048
Europe	329,568	323	329,891	37,561	110,210	802	1,178,635	19,729	-	86,989	1,726,256
Americas	211,735	289,600	501,335	95,285	69,414	18	5,368,138	-	-	12,332	5,951,237
Various/Stateless	127,914	1,564	129,478	4,316	170,719	-	-	-	3,469,250	12,740	3,782,187
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

UN MAJOR REGIONS											
Africa	3,726,705	117,193	3,843,898	3,110,305	439,657	168,483	7,686,896	787,980	-	354,564	13,281,478
Asia	6,702,663	290,637	6,993,300	5,290,039	412,154	245,252	10,558,526	548,473	-	369,497	19,127,202
Europe	233,345	323	233,668	19,416	79,091	801	311,995	19,729	-	86,967	732,251
Latin America and the Caribbean	206,874	289,600	496,474	95,270	69,085	18	5,368,138	-	-	12,318	5,946,033
Northern America	4,861	-	4,861	15	329	-	-	-	-	14	5,204
Oceania	1,500	-	1,500	3	727	-	-	-	-	-	2,227
Various/Stateless	127,914	1,564	129,478	4,316	170,719	-	-	-	3,469,250	12,740	3,782,187
Total	11,003,862	699,317	11,703,179	8,519,364	1,171,762	414,554	23,925,555	1,356,182	3,469,250	836,100	42,876,582

See notes on page 50.



Notes

The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection.

A dash (“-”) indicates that the value is zero, not available or not applicable.

1 Country or territory of origin.

2 Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. In the absence of Government figures, UNHCR has estimated the refugee population in many industrialized countries based on 10 years of individual refugee recognition.

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

4 Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the asylum procedure.

5 Refugees who have returned to their place of origin during the calendar year. Source: country of origin and asylum.

6 Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance. It also includes people in IDP-like situations. This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are inside their country of nationality or habitual residence and who face protection risks similar to those of IDPs but who, for practical or other reasons, could not be reported as such.

7 IDPs protected/assisted by UNHCR who have returned to their place of origin during the calendar year.

8 Refers to persons who are not considered as nationals by any State under the operation of its law. This category refers to persons who fall under the agency's statelessness mandate because they are stateless according to this international definition, but data from some countries may also include persons with undetermined nationality.

9 Refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of the other groups but to whom UNHCR may extend its protection and/or assistance services. These activities might be based on humanitarian or other special grounds.

10 UNHCR has recommended on 4 April 2014 to start the process of cessation of refugee status for refugees from Croatia displaced during the 1991-95 conflict. The Office suggests that cessation enters into effect latest by the end of 2017.

11 UNHCR's assistance activities for IDPs in Cyprus ended in 1999. Visit the website of the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) for further information.

12 Refugee figures for Iraqis in Jordan and the Syrian Arab Republic are Government estimates. UNHCR has registered and is assisting 48,600 Iraqis in both countries at year-end.

13 IDP figure in Myanmar includes 35,000 people who are in an IDP-like situation.

14 Refers to Palestinian refugees under the UNHCR mandate only.

15 IDP figure in South Sudan includes 155,200 people who are in an IDP-like situation.

16 The statistics of the remaining IDPs at the end of 2013, while provided by the Government authorities at the district level, are being reviewed by the central authorities. Once this review has been concluded, the statistics will be changed accordingly.

17 IDP figure in Sudan includes 77,300 people who are in an IDP-like situation.

18 A limited number of countries record refugee and asylum statistics by country of birth rather than country of origin. This affects the number of refugees reported as originating from the United States of America.

19 The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.

20 According to the Government of Algeria, there are an estimated 165,000 Sahrawi refugees in the Tindouf camps.

Source: UNHCR/Governments.



© 2014 United Nations High Commissioner for Refugees
All rights reserved. Reproductions and translations are
authorized, provided UNHCR is acknowledged as the source.

For more information, please contact:

Field Information and Coordination Support Section
Division of Programme Support and Management
Case Postale 2500
1211 Geneva, Switzerland
stats@unhcr.org

This document along with further statistical information on global
displacement is available on UNHCR's website:
<http://www.unhcr.org/statistics>

Cover photo: Internally displaced people camp at the military airport on the outskirts
of Bangui, Central African Republic.

LAIF / J. GRARUP

PRODUCED AND PRINTED BY UNHCR (20 JUNE 2014).

www.unhcr.org



Every 4 seconds someone is forced to flee.

Millions of families have lost everything

Join UNHCR and share their stories



stories.unhcr.org
World Refugee Day | 20 June 2014

ANEXO 5

2013 IN REVIEW

Trends at a glance

By end-2013, 51.2 million individuals were forcibly displaced worldwide as a result of persecution, conflict, generalized violence, or human rights violations. Some 16.7 million persons were refugees: 11.7 million under UNHCR's mandate and 5.0 million Palestinian refugees registered by UNRWA. The global figure included 33.3 million internally displaced persons (IDPs)⁽¹⁾ and close to 1.2 million asylum-seekers. If these 51.2 million persons were a nation, they would make up the 26th largest in the world.

10.7 MILLION

An estimated 10.7 million individuals were **newly displaced due to conflict or persecution** in 2013. This includes 8.2 million persons newly displaced within the borders of their own country, the highest figure on record.⁽²⁾ The other 2.5 million individuals were new refugees – the highest number of new arrivals since 1994.

32,200

During 2013, conflict and persecution **forced** an average of 32,200 individuals per day **to leave their homes and seek protection elsewhere**, either within the borders of their own country or in other countries. This compares to 23,400 in 2012 and 14,200 in 2011.

1. Pakistan (1.6 million)
2. Islamic Republic of Iran (857,400)
3. Lebanon (856,500)
4. Jordan (641,900)
5. Turkey (609,900)

TOP
HOSTS

Pakistan was **host to the largest number of refugees** worldwide (1.6 million), followed by the Islamic Republic of Iran (857,400), Lebanon (856,500), Jordan (641,900), and Turkey (609,900).

51.2 MILLION

FORCIBLY DISPLACED WORLDWIDE

The 2013 level of displacement was the highest on record since comprehensive statistics on global forced displacement have been collected.⁽³⁾

16.7 million refugees

33.3 million internally displaced persons

1.2 million asylum-seekers

11.7 million under UNHCR's mandate

5.0 million Palestinian refugees registered by UNRWA

10 MILLION

Statelessness is estimated to have affected at least 10 million persons in 2013. However, data captured by governments and communicated to UNHCR were limited to 3.5 million stateless individuals in 75 countries.

86%

Developing countries hosted 86 per cent of the world's refugees, compared to 70 per cent 10 years ago. This is the highest value in more than two decades. The Least Developed Countries were providing asylum to 2.8 million refugees by year-end.

5.4 MILLION

More than 5.4 million refugees under UNHCR's mandate (46%) resided in countries where the **GDP per capita was below USD 5,000**.

(1) Source: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC).

(2) Idem.

(3) The highest figure since 1989 when record keeping began.

ANEXO 6

CLASIFICADOS WEB

 EL TODO TERRENO que buscas [Aquí](#)

CLASIFICADOS WEB

 LA CAMIONETA que buscas [Aquí](#)

[PORTADA](#) [NOTICIAS](#) [OPINION](#) [DEPORTES](#) [VIDA Y ESTILO](#)

[Política](#) [Economía](#) [Ecuador](#) [Internacional](#) [Gran Guayaquil](#) [Informes](#) [Seguridad](#) [Viva](#)

TEMAS [Cocinas de inducción](#) [Conflicto Israel-Palestina](#) [Código Monetario](#) [Fondos de cesantía al Biess](#) [Dinero electrónico](#)

Tweet

 +1 0

Twitter 0

Domingo, 19 de diciembre, 2010

Alfonso Morales Suárez: 'Hay un abuso del sistema de refugio en el Ecuador'

El embajador Alfonso Morales Suárez, director general de Refugio, destaca que ya hace 10 años se registró un ingreso masivo de colombianos al país pidiendo refugio. Reconoce que el sistema de aprobación de visas necesita reformas.

¿Qué medidas se aplican para certificar que un solicitante de refugio es perseguido?

En la mayor parte de solicitudes de Quito, Guayaquil y Cuenca se pide la cédula de identidad o pasaporte. Lo que no se exige a los colombianos es el pasado judicial. Pero sí se lo exige a colombianos que vienen por otros fines, como turismo, comercio o trabajo. En la Convención de Ginebra y el decreto 3301, expedido en Ecuador en 1992, se establece que quien ha cometido delitos de lesa humanidad y contra la paz internacional es excluible de la protección internacional.

La mayoría no informa de sus antecedentes policiales...

Es difícil establecer, sobre todo si no presentan un documento de identidad, pues no podría conocerse la historia previa del solicitante. Pero hay otros mecanismos. Si un solicitante o refugiado comete un delito común, tiene que ser sancionado como cualquier ciudadano ecuatoriano.



[Hacer para ser](#)

www.casagrande.edu.ec

Soy una adolescente con ganas de comerme el mundo.
¿Soy una adolescente?



[Hacer para ser](#)

www.casagrande.edu.ec

Llevo 18 años esperándome.
Y hoy acabo de nacer

AHORA EN PORTADA

No theme CSS loaded **cuestionan que luego de que un refugiado cumple una sentencia no puede ser deportado como extranjero...**

Si un refugiado comete un delito grave, como asesinato, sicariato, homicidio, violación, narcotráfico, y es sentenciado, cuando cumple la pena la Comisión de Elegibilidad tiene la facultad de revocarle su estatus. El refugio no está para favorecer a delincuentes.

¿Son frecuentes las solicitudes para evadir la justicia?

Afortunadamente no tanto, pero hay ciudadanos no solo colombianos, sino también peruanos, africanos, asiáticos, que han tenido problemas judiciales en su país o en Ecuador y lo usan (al refugio) para detener la deportación.

¿Qué medidas preventivas se tomarán para verificar la información de los solicitantes de refugio? La Policía ha encontrado muchos con antecedentes judiciales...

La Policía Judicial tiene la obligación de enviar toda la información de detenidos, procesados o sancionados en su país de origen o en el nuestro. También hay la difusión de listas amarillas, naranjas y rojas de la Interpol, según los delitos cometidos.

¿Qué otros filtros necesitan?

Hay un proyecto de reglamento, que podría aprobarse en los próximos días, para que antes de que se otorgue el estatus de refugiado a alguien que no lo merece se apliquen mecanismos más ágiles porque hay un abuso del sistema.

Para quienes han sido reconocidos como refugiados (53.173), si se determina que forjaron una historia de persecución, tuvieron antecedentes judiciales en su país y falsificaron documentos, se puede cancelar su visa.

¿Se requieren reformas a la Ley de Extranjería?

Absolutamente. Se ha trabajado dos años en este tema y ha habido muchas dificultades porque no es fácil reformar la ley cuando no hay una visión igual dentro del mismo Estado. Hay sectores que demandan apertura total de fronteras y otros que demandan restricción. Además, hay que reformar las leyes de documentos de viaje, de Migración, de Naturalización, del Registro Civil y sus reglamentos, ya que en su mayor parte fueron expedidos en 1971. Deben establecerse pasos factibles de cumplir.

¿Por ejemplo?

No exigir al solicitante de cualquier visa requisitos complicados, pues por ello opta por el refugio.

La Unidad Antidelincuencial pidió la lista de refugiados para analizar antecedentes. ¿Ya se le entregó?

La Dirección de Migración tiene la lista de todos los extranjeros refugiados. Y si existe un proceso judicial en contra de alguien que se presume es refugiado, la Policía Nacional puede pedir a la Cancillería la información de esa persona.



Cristhian Noboa a Jeff Montero: "No hubo ningún problema"

REPORTAR ERRORES

IMPRIMIR

COMPARTIR

ENLACE CORTO

<http://tinyurl.com/oyktzcx>

No theme CSS loaded

Noticias

Política
Economía
Ecuador
Internacional
Gran Guayaquil
Informes
Seguridad
Viva

Opinión

Columnistas
Editoriales
Cartas al Director
Caricaturas
Foro de Lectores

Deportes

Fútbol
Campeonato
Tenis
Otros Deportes
Tablas y Calendarios
Columnistas Deportes

Vida y Estilo

Tecnología
Cultura
Intercultural
Ecología
Cine y TV
Música
Salud
Gente

Multimedia

Videos
Fotogalerías
Infografías
Especiales

Encuétranos en...

Facebook
 Twitter
 Google+
 YouTube
 Instagram
 Flickr
 Pinterest
Soundcloud
Storify

Temas actuales

Fondos de cesantía al Biess
Código Monetario
Cocinas de inducción
Código Orgánico Integral
Penal
Conflicto Israel-Palestina
Robin Williams
Ruta del sabor
Caso Publi-Fast
Más temas...

Servicios

Ediciones anteriores
Clasificados
Clima
Horóscopo
Lo más...
Papel digital
Radio
RSS
Teléfonos útiles

Ir arriba

[Quiénes somos](#)

[Contratar publicidad](#)

[FAQs](#)

[Optativos](#)

[Contáctenos](#)

[Código deontológico](#)

© 2014 C.A. EL UNIVERSO. Todos los derechos reservados.

Periódicos Asociados de Latinoamérica.

Interactive Advertising Bureau Ecuador.

Diarios del PAL: Clarín | La Tercera | El Universal Colombia | El Universal Venezuela | Vanguardia | La Prensa | El Salvador | La Verdad | El Colombiano

ANEXO 7

Número de solicitudes de visas 2011-2013								
2011			2012			2013		
Categoría	Total	%	Categoría	Total	%	Categoría	Total	%
12 IV	14.262	37,69	12 IV	12.142	24,37	12 IX	16.998	25,48
12 IX	6.966	18,41	12 IX	10.936	21,95	9 VI	10.615	15,91
12 VI	3.777	9,98	9 VI	6.271	12,59	12 IV	10.187	15,27
9 VII EPR	3.130	8,27	12 VI	5.021	10,08	12 VI	7.815	11,71
12 X	2.607	6,89	12 X	3.476	6,98	12 X	5.858	8,78
12 VII	2.526	6,68	12 VII	3.173	6,37	12 VII	3.965	5,94
12 III	2.254	5,96	12 III	2.462	4,94	12 III	2.854	4,28
12 V	1.100	2,91	12 V	1.718	3,45	9 V	2.012	3,02
12 I	525	1,39	12 VIII	1.013	2,03	12 V	1.947	2,92
12 VIII	505	1,33	9 VII EPR	910	1,83	12 VIII	1.495	2,24
9 VI	105	0,28	9 V	680	1,36	9 II	982	1,47
12 XI	73	0,19	9 II	635	1,27	9 I	770	1,15
9 II	4	0,01	12 I	546	1,10	12 I	509	0,76
9 IV	3	0,01	9 I	455	0,91	9 IV	444	0,67
9 V	2	0,01	9 IV	216	0,43	12 XI	222	0,33
9 I	1	0,00	12 XI	114	0,23	9 III	34	0,05
12 II	0	0,00	9 III	50	0,10	12 II	10	0,01
9 III	0	0,00	12 II	1	0,00	9 VII EPR	0	0
Gran Total	37.840	100	0	49.819	100	0	66.717	100

EPR: Estatuto Permanente Perú

Fuente: Dirección de Migración y Extranjería (DME), Dirección de Refugio (DREF), 2013

Elaboración: Propia con base a los datos de la DME y DREF 2013