

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con  
mención en Seguridad y Derechos Humanos

El rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: *¿norm taker o norm  
entrepreneur?*

Priscila Michelle Macas Romero

Asesor: Raúl Salgado Espinoza

Lectoras: Gaudys L. Sanclemente y Juliane Rodrigues Teixeira

Quito, agosto de 2020

## **Dedicatoria**

*A Victoria y David;*

*A los refugiados en todo el mundo, quienes han sido desplazados de su hogar;*

*A mí.*

## Epígrafe

*“...nadie deja su hogar, a menos que el hogar sea una voz sudorosa en el oído que te dice:*

*¡vete, huye de mí, no sé en lo que me he convertido,  
pero sé que cualquier lugar es más seguro que aquí!”*

*Extracto de “Home” por Warsan Shire, 2015.*

## Tabla de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>VIII</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>X</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>12</b>
<b>Marco teórico.....</b>	<b>12</b>
Introducción .....	12
1.1. Análisis de Política Exterior y Estados pequeños .....	13
1.1.1. Los Estados pequeños en el sistema internacional.....	14
1.1.2. Estados pequeños y poder: una consideración desde el realismo.....	18
1.1.3. Estados pequeños en el marco institucional internacional: una revisión desde el liberalismo.....	21
1.1.4. Factores identitarios y Estados pequeños: una revisión desde el constructivismo.....	23
1.2. Política Exterior y constructivismo .....	27
1.2.1. Constructivismo y su aporte a las Relaciones Internacionales.....	29
1.2.2. La inclusión de los derechos humanos en la Agenda de Política Exterior.....	38
1.3. La Teoría de Roles como parte esencial del Análisis de Política Exterior de Estados pequeños.....	47
1.3.1. De los roles preestablecidos a la expresión de la identidad del Estado: <i>norm taker</i> , <i>norm maker</i> y <i>norm entrepreneur</i> .....	49
Conclusión.....	63
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>66</b>
<b>El Estado ecuatoriano y su rol tradicional: El Estado como <i>norm taker</i> .....</b>	<b>66</b>
Introducción .....	66
2.1. El refugio como norma internacional y su inclusión en la política exterior del Ecuador.....	67
2.2. Instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador en materia de refugio: los roles del Estado a través de la historia .....	73
2.3. Instrumentos internacionales de carácter regional: un acercamiento a la transformación del rol del Estado ecuatoriano .....	83
Conclusión.....	89
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>92</b>

<b>El ‘nuevo rol’ del Estado frente a la norma internacional del refugio: ¿el Estado ecuatoriano como <i>norm entrepreneur</i>?</b> .....	<b>92</b>
Introducción .....	92
3.1. Antecedentes: Los cambios en el ordenamiento jurídico interno a partir de la Constitución de 2008.....	95
3.2. La proyección del rol del Ecuador en el escenario internacional: Informes sobre la situación de derechos humanos de refugiados en el Ecuador, y la presión internacional..	120
Conclusión.....	124
<b>Conclusiones .....</b>	<b>128</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>140</b>
Anexo 1: Codificación entrevistas .....	140
Anexo 2: Normas jurídicas.....	141
<b>Listado de entrevistas.....</b>	<b>144</b>
<b>Lista de referencias .....</b>	<b>145</b>

## Ilustraciones

### Figuras:

Figura 1. Dinámica Agente – Estructura/ Ecuador frente a la normativa internacional .....	40
Figura 2. Integración del APE y las teorías de Relaciones Internacionales en la Teoría de Roles.....	48
Figura 3. Dinámica del individuo y la definición de su rol.....	51
Figura 4. Componentes del rol. ....	52
Figura 5. Cambios de rol .....	53
Figura 6. Diferenciación entre <i>norm maker</i> y <i>norm taker</i> .....	58
Figura 7. Ciclo de vida de la norma .....	60
Figura 8. Motivaciones de los <i>Norm Entrepreneurs</i> .....	62
Figura 9. Histórico Refugiados 1989 - 2020.....	95
Figura 10. Solicitantes de Refugio 2018 - 2020.....	116
Figura 11. Solicitudes de refugio aceptadas y negadas a febrero de 2020.....	123

### Tablas:

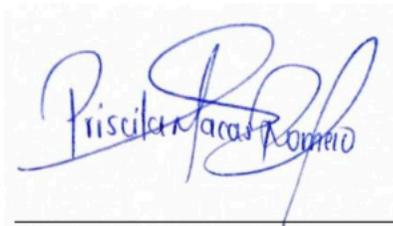
Tabla 1. Interacción agencia y estructura según Hollis y Smith (1990) .....	39
Tabla 2. Posiciones básicas para una política exterior con un componente de derechos humanos. ....	45
Tabla 3. Tipología de ‘refugiado’ .....	70
Tabla 4. Instrumentos internacionales sobre Refugio ratificados por el Ecuador.....	74
Tabla 5. Instrumentos regionales sobre refugio ratificados por el Ecuador.....	83

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Priscila Michelle Macas Romero, autora de la tesis titulada “El rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: *¿norm taker o norm entrepreneur?*” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0. Ecuador (CC BY- NC - ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2020.



---

Priscila Michelle Macas Romero

## Resumen

El Estado ecuatoriano es el principal receptor de refugiados en América Latina y el Caribe, debido a esto el refugio es un tema de suma importancia para este país; por lo que esta investigación está orientada a analizar la política exterior del Ecuador a través de su rol frente a la normativa internacional del refugio, y la incidencia de factores externos en la adopción de estos roles. Este trabajo busca identificar ¿qué rol ha jugado el Estado ecuatoriano en el contexto de la normativa internacional sobre refugio? Y para responder esta pregunta, la investigación se desarrolló a través de una metodología cualitativa; mediante la recolección de datos e información a través de documentos oficiales, normas jurídicas y entrevistas semiestructuradas a académicos y actores políticos que han contribuido en el ámbito de los derechos humanos y refugio en el Ecuador. La información recopilada fue procesada mediante análisis de contenido de los documentos obtenidos; que nos mostraron como la creación de una norma puede definir la toma de decisiones y la adopción de un rol determinado.

Teóricamente, la investigación se basa en el Análisis de Política Exterior constructivista, misma que se desarrolla desde la perspectiva de Estados Pequeños; complementándose con la Teoría de Roles; esto con el fin de identificar el rol del Ecuador frente a la normativa del refugio; y comprender la incidencia de los factores externos en la adopción de ciertos roles en un contexto histórico determinado. Dentro del análisis se considera que la estrategia de política exterior de un Estado pequeño se enfoca en el respeto del Derecho Internacional, con la finalidad de ajustarse a un comportamiento apropiado y adecuado en el sistema internacional. No obstante, hay varios factores que pueden determinar un rol normativo de un Estado pequeño; siendo el de *norm taker* el rol que se espera que un país pequeño adopte como una forma de dar legitimidad al Derecho Internacional; sin embargo, Estados como el Ecuador, con el paso de los años, han basado su rol en experiencias propias, buscando convertirse en *norm entrepreneurs* y mediante la expedición de normas nacionales buscan fortalecer al sistema normativo internacional vigente en el ámbito del refugio.

Dentro de los hallazgos en la investigación, se pudo identificar que el Ecuador ha tenido un rol normativo intermitente; manteniéndose principalmente como *norm taker*; sin embargo, los estímulos y factores externos han determinado que este rol se vaya modificando; y durante un periodo de tiempo se configuro como *norm entrepreneur*. Este nuevo rol no ha podido

consolidarse a nivel internacional, debido a la falta de institucionalidad que ha tenido la normativa de refugio y movilidad humana dentro del país; lo que dificulta su sociabilización y posterior implementación en el ámbito internacional; al contrario, las acciones del Estado demuestran un retroceso en la transformación del rol, debido a las medidas que buscan controlar el ámbito migratorio. A pesar de esto, varios actores han destacado la normativa interna del Estado en materia de movilidad y han considerado que éstas deberían implementarse a nivel internacional.

## **Agradecimientos**

De manera muy especial, quiero agradecer a mi madre, Victoria, por siempre apoyar mis sueños; y enseñarme a luchar por ellos.

A David, mi hermano, gracias por siempre ser ese impulso para intentar cosas nuevas.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, por permitirme cursar mi posgrado en sus aulas, junto a profesores de excelente calidad profesional y humana. Muchas gracias a todos ellos de quienes pude aprender durante estos últimos años.

A mi asesor de tesis, Dr. Raúl Salgado, quien me ha guiado en este proceso de investigación. Gracias por todas las recomendaciones para que, éste, sea un trabajo de calidad.

A todas las personas que colaboraron en el desarrollo de este trabajo.

A todos quienes han estado junto a mí en este largo proceso.

## Introducción

El refugio se ha convertido en un tema relevante para la comunidad internacional; debido a que los refugiados “son una clara evidencia de las violaciones a derechos humanos y vulnerabilidad” (Betts y Loescher 2011, 1), en el escenario mundial; de acuerdo con cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cerca de 71 millones de personas han sido desplazadas a la fuerza en el mundo, de los cuales 26 millones aproximadamente son refugiados (ACNUR 2019). Por lo mismo, el tratamiento que se le dé al fenómeno va más allá de una cuestión de derechos humanos; ya que el refugio, en general, tiene todo que ver con la política internacional y la toma de decisiones. Los Estados a través de varias plataformas han propuesto alternativas sociales, políticas y jurídicas para hacer frente a este fenómeno, no obstante, hay sectores en el escenario internacional que no consideran al refugio como un factor relevante en las agendas de los Estados.

En la última década el desplazamiento forzado de personas [refugio] en América Latina ha ido en aumento. Actualmente no existen conflictos bélicos entre países de la región, sin embargo, las crisis sociales y políticas que se han originado en América Latina han provocado que las personas opten por huir de sus países de origen y se refugien en países vecinos. Este hecho influye directamente en las decisiones de política exterior sobre movilidad humana; pero, estas decisiones generalizan al fenómeno del refugio dentro de un conjunto de dimensiones<sup>1</sup> que conforman el ámbito de la movilidad humana; es decir, no se considera el contexto en el que se originan, por ende, no se toma en cuenta que cada una de estas dimensiones tienen características específicas que las diferencian entre ellas.

La presente investigación se enfoca en una de las dimensiones de la movilidad humana, el refugio. Este fenómeno es de suma importancia para el Estado ecuatoriano, dado que es el país de América Latina y el Caribe con mayor número de refugiados, según datos de la Cancillería se estima que, hasta mayo de 2019, el Ecuador ha otorgado el estatus de refugiados a 67.581 personas. Por lo mismo, esta tesis parte del argumento de que un Estado pequeño, como el Ecuador, puede adoptar un rol normativo con base a estímulos internos y

---

<sup>1</sup> La movilidad humana comprende distintas dimensiones, entre ellas: migración internacional (emigración e inmigración), el refugio, el asilo, el desplazamiento interno, la trata de personas y el tráfico de migrantes. Ver Contenidos básicos sobre Movilidad Humana (2009). Aportes para una normativa en Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

externos; razón por la que el rol no siempre será estático; sino que se adapta a un contexto determinado y como respuesta a un fenómeno específico, acorde a su situación, que proyecte una imagen apropiada en el escenario internacional, sin que éste influya en su identidad. En el caso del refugio, este fenómeno es el principal estímulo externo que se ha considerado dentro de la investigación, debido a que es en su entorno que se han desarrollado tanto las normas internacionales, nacionales y decisiones de política exterior por parte del Estado Ecuatoriano. En este sentido, la investigación abarca un enfoque diferente del ámbito del refugio, ya que no se lo ve como una consecuencia subyacente a otro fenómeno, sino como un factor relevante para la planificación y formulación de la política exterior del Estado ecuatoriano, es decir que promueve a que la política internacional no se enfoque, principalmente, en cuestiones de seguridad y defensa.

El estudio y la investigación del refugio, principalmente en la región, se ha abordado desde otras disciplinas, tales como la antropología, sociología, geografía y derecho; con el fin de conocer las causas y consecuencias del desplazamiento masivo de personas [refugio]. Sin embargo, es necesario una investigación sobre refugio desde el ámbito de Relaciones Internacionales para comprender las respuestas de los actores internacionales a este fenómeno, y que son cruciales para la promoción de políticas internas y externas que sean adecuadas para la protección de refugiados; que abarquen el fenómeno como un factor relevante en la toma de decisiones y en la adopción de roles normativos que promuevan a la imagen de un Estado a nivel internacional.

Desde el área de Relaciones Internacionales se han llevado a cabo escasas investigaciones que tienen como eje central la política exterior de movilidad humana, y son pocas aquellas que traten específicamente sobre el refugio; debido a que no se le ha dado mayor relevancia dentro de la disciplina. Estas investigaciones no se enfocan en cómo la disciplina concibe al refugio, sino que se han estudiado e investigado a este fenómeno como una consecuencia a otros fenómenos; principalmente cuestiones relacionadas a guerra, paz, y seguridad (Betts y Loescher 2011). Sin embargo, el área de movilidad humana es de suma importancia para las Relaciones Internacionales, puesto que, a través de este ámbito se pueden abordar temas relacionados a la globalización, derechos humanos, rol de actores no estatales, seguridad, entre otras; lo que brinda un aporte teórico y empírico relevante para la disciplina.

En la elaboración de este trabajo de investigación se revisaron algunas investigaciones que se han enfocado en la política exterior de movilidad humana desde un ámbito general. Por ejemplo, Denisse Albán (2018) en su investigación hace énfasis en cómo la ley y las acciones internas del Estado con relación a migrantes no es coordinada y se aborda el término migrante como un sinónimo de movilidad humana; por otro lado, Lorena Escudero (2017), en su investigación busca demostrar si la política migratoria ecuatoriana responde a la realidad migratoria de la región, de acuerdo con derechos y desarrollo humano, aborda el tema migratorio desde una perspectiva económica y social. Desde otra perspectiva, Llamas (2017), y, Yela (2017) dentro de sus trabajos han abordado el tema de la política exterior sobre movilidad humana de manera general, sin hacer referencia a una dimensión en particular y sin considerar el tema desde un enfoque de Análisis de Política Exterior.

Por otro lado, se han considerado también investigaciones que se enfocaron en el análisis normativo y el carácter vinculante de un instrumento internacional, es decir que se han limitado a aspectos prácticos sin tomar en cuenta el rol del Estado y su naturaleza dentro del fenómeno del refugio. Por ejemplo, Villalobos (2015), enfoca su investigación en el funcionamiento y rol de los regímenes internacionales sobre refugiados; y la forma en la que estos trabajan juntamente con el Estado en la protección de los derechos de los refugiados, sin embargo no se trata el fenómeno como un factor relevante en la formulación de la política exterior del Estado; es decir que no se ha considerado a la normativa internacional del refugio como un factor, tanto interno como externo, que condicione las decisiones de política exterior y el comportamiento del Estado ecuatoriano.

Por lo mismo, la importancia y alcance de la presente investigación recae en que, el enfoque tradicional del refugio en el escenario internacional se da en un ámbito estatista, debido a que el Derecho Internacional de Refugiados, ha sido construido con base en “principios que han puesto los derechos del Estado por encima de los [derechos] del refugiado” (Behrman 2018, 42); es decir, que el derecho de refugio, reconocido por diferentes instrumentos internacionales, no recae sobre el individuo como tal; sino que es potestad del Estado el otorgar la condición de refugiado al individuo. Tomando en cuenta esta singularidad, Behrman, describe al Derecho Internacional de Refugiados como un “un medio de control sobre los refugiados” (2018, 42), dado que es el Estado el que controla las condiciones que debe cumplir un individuo para concederle su estatus de refugiado.

Debido a este enfoque estatista del refugio, surge la importancia y relevancia del rol del Estado frente a la normativa internacional del refugio, dado que estos instrumentos internacionales le han otorgado el control y aplicación de estos cuerpos legales a nivel interno. Al mismo tiempo, estos instrumentos internacionales conceden a los distintos Estados la potestad de intervenir desde diferentes roles en la formulación de estrategias jurídicas, de relevancia internacional, para el tratamiento del refugio, mediante su política exterior. Por lo mismo y en ejercicio de su derecho, el Ecuador confiere la condición de refugiado después de revisar si el individuo cumple con los requisitos establecidos en la ley; sin embargo, dentro del ejercicio de su derecho como Estado, de conceder o no refugio a una o varias personas, el Ecuador incluye algunos aspectos sobre derechos humanos, aspectos contenidos también en su agenda de política exterior; razón por la que el estatus de refugiado se concede en concordancia con ciertos principios constitucionales que complementan el derecho del Estado con derechos del individuo, como son: la ciudadanía universal, la libre movilidad, el principio de no devolución y el principio de no sanción por violentar alguna normativa migratoria.

En este contexto, y tomando en consideración lo anterior, la presente investigación se enfocó en dos subáreas de Relaciones Internacionales; Política Exterior y Derecho Internacional. La primera desde el enfoque de Estado pequeños y su interacción con la normativa internacional; y la segunda con una orientación en derechos humanos, dado que de acuerdo con la definición de Derek Beach (2012), una política exterior se traduce fácilmente en el comportamiento de un actor frente a un hecho y las medidas que se tomen con relación al mismo, en el caso de la presente investigación acciones y medidas adoptadas por el Ecuador con relación al refugio.

Partiendo del argumento central de la investigación, la problemática en torno al fenómeno a investigar, y considerando la naturaleza interpretativista de la investigación; se fundamentó en la profundización de un tema en particular por medio de la construcción de conceptos y cómo éste ha sido concebido, razón por lo que se buscó abordar una serie de factores que incurran en la adopción de roles normativos, la toma de decisiones; y en la formulación de la política exterior de un Estado pequeño, misma que en la mayoría de veces, responde a una serie de factores internos y externos como la influencia ideológica; y, el contexto histórico y actual en el que el Estado interactúa con otros actores del Sistema internacional.

Tomando en cuenta lo anterior, para problematizar la situación del refugio en el Ecuador ha sido necesario abordarlo desde una perspectiva histórica, dado que ciertos acontecimientos

moldearon la política exterior del Ecuador en materia de refugio y a la vez su comportamiento a nivel internacional con relación a esta problemática mundial. Estos momentos claves han definido un comportamiento determinado por parte del Estado y la adopción de un rol normativo por parte de este, por ejemplo, en el año 2007 se registra un aumento en la llegada de refugiados al país, en su mayoría colombianos, quienes huían del conflicto que afrontaba en la época su país. En este contexto, el Estado ecuatoriano emprende un plan direccionado a los refugiados, denominado Plan Ecuador, mismo que marcaba directrices específicas, todas acorde a la normativa internacional. Dentro del plan se establecen metas y proyecciones con relación a la situación de refugiados, y con esto se inicia la construcción de una normativa interna cuya base fundamental es el Derecho Internacional, es específico tratados y convenciones que tenían como fin el establecer una normativa común en función del refugio.

A partir de allí, la normativa interna se fue modificando en función de la imagen que el Estado fue construyendo con relación al tema migratorio y de refugio. Por ejemplo, en 2008 se aprueba una nueva Constitución en la que se establecen nuevos principios en el área de Relaciones Internacionales y de movilidad humana como es el de ciudadanía universal y libre movilidad. Posteriormente, en 2012 la emisión del Decreto 1182 que regulaba el procedimiento para obtener la condición de refugiado en el Ecuador, finalmente en 2017 se expide la Ley de Movilidad Humana. Sin embargo, este comportamiento direccionado al cumplimiento de la norma internacional, tiene ciertos aspectos contradictorios cuando la acción emprendida por el Estado no va acorde a su normativa interna y por ende no encaja en los parámetros que la norma internacional señala.

Este particular aleja al Estado del enfoque de derechos humanos contenido en su política migratoria, y causa un conflicto de roles, lo que supone que debe haber un cambio en torno a éste, situación que se hizo más evidente con la crisis migratoria venezolana, puesto que el comportamiento frente a esta situación en particular fue errático. A pesar de ello, el Ecuador, según datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Cancillería, es el país latinoamericano con mayor número de refugiados en Latinoamérica y el Caribe.

De los ejemplos citados, se evidencia la importancia de la normativa internacional para el Estado, ya que su comportamiento busca adaptarse a lo esperado por los otros actores del sistema internacional; es decir se ajusta a una dinámica de lo apropiado dentro de un entorno

de constante interacción de la cual devienen ciertas normas para asegurar una convivencia adecuada en este entorno internacional. Sin embargo, este comportamiento socialmente aceptado se ve opacado por las acciones internas de los Estados y más cuando dicho Estado ha ratificado la mayoría de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta que se ha realizado en la presente investigación es ¿Qué rol ha jugado el Estado ecuatoriano en el contexto de la normativa internacional sobre refugio? Esta pregunta se centra exclusivamente en el papel del Estado, su comportamiento y la toma de decisiones que ha tenido en torno al refugio en el contexto de la normativa internacional. El contexto histórico ha sido esencial para adoptar un comportamiento determinado, en el caso del Ecuador esta conducta está ligada al respeto y promoción de los derechos humanos, sin embargo, es necesario identificar un rol normativo específico del Estado, para de esa manera entender sus decisiones de política exterior en materia de refugio. Por lo que el objetivo central de la investigación fue “entender e identificar el rol desempeñado por el Estado ecuatoriano frente a la figura del refugio en función de la normativa internacional”.

En consonancia con la pregunta y el objetivo de la investigación; autores como Salgado (2017), Hey (2003), Goetschel (1998); respaldan la investigación, ya que sugieren que los Estados juegan roles importantes en la recepción, fortalecimiento, creación y renovación de las normas internacionales; y el rol que desempeñen dependerá de cómo se vean a sí mismos en el contexto internacional. En este contexto, Adrián Bonilla considera que los roles adoptados por el Ecuador se deben a que este es un Estado pequeño ya que está “expuesto, vulnerable e internacionalmente débil, que intenta preservar sus limitados recursos de autonomía y que normalmente reacciona a los estímulos externos antes que levantar agendas propositivas” (2008, 494). Tomando en cuenta esta premisa de Bonilla, la investigación se enfocó en el Ecuador como un Estado pequeño, por lo que se buscó, en primer lugar, identificar el rol que ha desempeñado en función de la norma internacional de refugio, para luego, interpretar las razones y motivos detrás de este rol.

Para complementar la pregunta central de la investigación, se formuló la siguiente pregunta subsidiaria, ¿por qué los Estados pequeños basan su política exterior en estímulos externos? El objetivo de esta pregunta fue el de “interpretar aquellos factores externos que conducen la construcción de la agenda de política exterior de un Estado pequeño en función de un rol

normativo”, en especial cómo el fenómeno del refugio influye en esta toma de decisiones. Por ello se tomó en consideración la condición de Estado Pequeño en la que se enmarca el Ecuador. Hey (2003) manifiesta que un Estado pequeño se define por la percepción, es decir “si las personas o instituciones perciben al Estado como pequeño, o si las personas o instituciones de otro Estado perciben a ese Estado como pequeño” (Hey 2003, 3).

Sin embargo, hay que destacar que la mayoría de estas percepciones; en especial las divisadas por otros Estados, se basan exclusivamente en las capacidades materiales del Estado, y por ende concluyen que su influencia en el sistema internacional es nula. Hey (2003) considera que para el estudio e investigación de los Estados pequeños es mejor no dejarse llevar por definiciones preestablecidas. Sugiere que al elegir el caso de estudio se debe tomar en cuenta cómo el Estado a investigar se ve así mismo y cómo es visto por otros; y es esto lo que define su interacción en el sistema internacional, por ende, lo que guiará su política exterior y comportamiento.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente; y con el fin de respaldar las preguntas central y subsidiaria, objetivos y problemática de la investigación; además, considerando la naturaleza de la investigación; se tomó como base conceptual a las teorías de Relaciones Internacionales, mismas que se abordaron de dos maneras. La primera, enfocada en definir a un Estado pequeño desde las principales teorías de Relaciones Internacionales, dentro del Análisis de Política Exterior, haciendo especial énfasis en las características que el constructivismo atribuye a este tipo de Estados; perspectiva que es en la que se basa la investigación con el fin de entender el rol de estos Estados en el escenario internacional.

La segunda parte está enfocada en el Análisis de Política Exterior (APE), considerando las acciones que los Estados pequeños desempeñan en torno a la inclusión de la normativa internacional en su política exterior, y complementando este análisis con la Teoría de Roles como un elemento esencial en el Análisis de Política Exterior. Este enfoque ha permitido integrar el Análisis de Política Exterior (APE) y las teorías de las Relaciones Internacionales para un mismo caso de estudio (Thies y Breuning 2012). La teoría de roles permite explicar y comprender la interacción entre agentes y estructura, dentro de la dinámica entre Estado y normativa internacional para identificar el rol que desempeña un Estado pequeño en función del ordenamiento jurídico internacional sobre refugio.

Asimismo, teóricamente, se han identificado varios roles normativos en los que se podrían enmarcar algunos Estados considerados pequeños, y tomando en consideración el aspecto normativo de la investigación se han identificado los siguientes: *norm maker*, *norm taker* y *norm entrepreneur*. Cabe mencionar, además, que las teorías utilizadas se centran en la perspectiva constructivista, misma que se enfoca en la norma como eje de interacción social; y la forma en que dicha interacción configura un rol específico para el Estado en la toma de decisiones de política exterior dentro de la dinámica del refugio. Ya que, “el constructivismo reconoce a los Estados como los actores centrales de las relaciones internacionales, pero los entiende como seguidores de roles. No actúan bajo una lógica de consecuencias, sino bajo una lógica de lo apropiado” (Anaya 2014, 33).

Por otro lado, y con respecto a la metodología; la presente investigación es de ontología constructivista, dado que las acciones estatales, tanto internas como externas, y su interacción con los demás actores en el sistema internacional no son estáticas, y por ende tienden a un constante cambio, y en concordancia con la pregunta de investigación, la misma es de carácter interpretativista, ya que a través de la teoría busca interpretar un fenómeno y entenderlo, mas no explicarlo. La investigación es cualitativa ya que “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández y Baptista 2010, 7).

El método utilizado fue el estudio de caso, que para la presente investigación se trató del rol del Ecuador frente a la normativa internacional, con relación a la figura del refugio. Por lo mismo, la selección de casos “se hace por patrones de significados”, que tengan una estrecha relación a la pregunta, y propósito de la investigación (Klotz y Deepa 2008, 44). En concordancia con el tema de investigación, el caso elegido fue en torno a la toma de decisiones y el rol normativo desempeñado por el Estado ecuatoriano con relación al refugio en el contexto de la normativa internacional, mismo que tiene como propósito entender el comportamiento específico del Estado en un momento determinado. Para lograr este objetivo, la selección del caso fue desde una perspectiva histórica hasta llegar a analizar la situación actual del fenómeno investigado; ya que en cada momento histórico el rol adoptado por el Estado ha sido concreto y el entender estos roles es la premisa central de la investigación. En este sentido, para evitar subjetividades y un sesgo en los resultados, la investigación recopiló datos y evidencias cuya percepción del tema sea contradictoria, con el fin de llegar a una conclusión más objetiva sobre lo que se pretende investigar. Una vez seleccionado el caso

de estudio, es importante determinar las herramientas para la recolección de datos, de acuerdo con el método seleccionado, de ahí que, en la investigación se empleó el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas.

Con relación a los documentos, la investigación se sustentó en fuentes primarias en lo que respecta a documentos oficiales y fuentes secundarias en las que se destacan las notas de prensa, y declaraciones. El uso de estos documentos aportó en gran medida a la interrogante que se plantea la investigación, porque a través de éstos se conocieron las normas aplicadas a nivel interno y que han servido como base para la toma de decisiones de política exterior sobre refugiados. Asimismo, contribuyeron a determinar en qué medida las normas tanto internas como externas se han aplicado.

Dentro de las fuentes primarias se consideraron, entre otras, las siguientes: Agenda de Política Exterior (2010-2017) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador; Constitución de la República del Ecuador 2008; Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador aprobada en febrero de 2017; Decreto Presidencial 1182 del 30 de mayo de 2012. ACNUR; Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo adicional de 1967; Declaración de Cartagena sobre el Refugio (1984); Declaración; Plan de Acción de México (2004); Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes (2016); y el Pacto mundial sobre refugiados (instrumento jurídico internacional para una respuesta oportuna para refugiados y la protección efectiva de sus derechos), entre otras.

Y como fuente secundaria se utilizaron: estadísticas presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador sobre la situación del refugio e, Informes sobre Derechos Humanos realizados el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Adicional a estos documentos, se consideró también a las declaraciones públicas y entrevistas realizadas a actores claves en el área de movilidad humana y refugio; y de la representante de ACNUR en el Ecuador.

Adicionalmente, y de manera complementaria a la investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas que tengan experiencia en el tema de refugiados, política exterior y derechos humanos; con el fin de contrastar la información recopilada. Para ello se entrevistó a académicos y actores políticos especializados en movilidad humana, derechos

humanos y normativa internacional, como Claudia Donoso, Karina Sarmiento, José Ayala Lasso y Gonzalo Salvador Holguín (Ver anexo 1).

En este contexto, como estrategia para clasificar, organizar y codificar la información recabada se realizó el análisis de contenido cualitativo, mismo que “es un método para describir sistemáticamente el significado del material cualitativo. Se realiza clasificando el material como instancias de las categorías de un marco de codificación” (Schreier 2012, 5). Es decir, se realizó una gestión de datos, lo que implicó decidir sobre temas o conceptos bajo los cuales, los datos obtenidos de los documentos fueron etiquetados, clasificados y comparados.

Este análisis permitió que la investigación llegué a la conclusión de que los factores externos influyen directamente en la adopción de un rol normativo por parte de un Estado pequeño; en el caso del caso analizado se ha podido constatar que el Ecuador, en especial, ha adoptado un rol normativo de acuerdo a momentos históricos determinados y con base a factores ideológicos internos; prácticas y experiencias propias que le han permitido transformar su visión sobre el refugio y encaminarse en un nuevo rol normativo en los últimos años. Para el desarrollo de los objetivos y el argumento de esta investigación, la presente tesis se encuentra estructurada de la siguiente manera:

En el primer capítulo se desarrolló el contenido teórico del trabajo. En la primera parte del capítulo se desarrolla un acercamiento teórico conceptual sobre los Estados pequeños y rol dentro del sistema internacional. Se incluyen enfoques desde las teorías realista, el liberalismo y el constructivismo, que permitió el entender cómo se conciben a los Estados pequeños y su comportamiento en la esfera internacional. En la segunda parte del capítulo, se desarrolla el Análisis de Política Exterior desde la perspectiva de Estados Pequeños, haciendo especial énfasis en el enfoque constructivista y su aporte a este ámbito de las Relaciones Internacionales. Este análisis se complementa con la teoría de Roles como un elemento esencial para el Análisis de Política Exterior, con el fin de entender e identificar los roles normativos en los que se enmarcan los Estados Pequeños.

En los capítulos segundo y tercero; considerando la metodología de la investigación, se presentan los datos recabados compuestos por documentos oficiales, declaraciones, noticias y entrevistas semiestructuradas. En el segundo capítulo se analiza el rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio en el período entre 1950 – 2008, entendiéndose a éste

como el lapso en el que la norma internacional toma relevancia en la esfera internacional, por lo que el Estado opta por acogerse y tomarla como parte del ordenamiento jurídico nacional. Por otro lado, en el capítulo tercero, se analiza la transformación de este rol a partir del año 2008, y cómo el Ecuador cambia su perspectiva en cuanto a la influencia para la formulación de normas y su posible proyección en el plano internacional.

En el capítulo final, se presentan las conclusiones sobre el rol emprendido por el Estado ecuatoriano frente a la normativa internacional del refugio. Este análisis permite entender las motivaciones que llevan a un Estado pequeño a la toma de decisiones y su reacción a estímulos externos, en este caso frente al fenómeno del refugio.

## Capítulo 1

### Marco teórico

#### Introducción

Toda investigación cuenta con una base teórica; la presente investigación tiene como base conceptual a las teorías de las Relaciones Internacionales; las cuales se desarrollan de dos maneras: primero, se desarrolla un acercamiento teórico conceptual sobre los Estados pequeños y su rol dentro del escenario internacional, ya que la aceptación y suscripción de tratados y convenios internacionales se consideran como un instrumento de política exterior por parte de los Estados pequeños para proyectar una “imagen de lo adecuado” (Anaya 2014) dentro del sistema internacional. Segundo, se desarrolla el Análisis de Política Exterior desde la perspectiva de Estados Pequeños. Este análisis se complementa con la teoría de Roles como un elemento esencial para el Análisis de Política Exterior, con el fin de entender e identificar los roles normativos en los que se enmarcan los Estados Pequeños.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo del presente capítulo es desarrollar un marco teórico conceptual que permita entender la manera en que la política exterior del Ecuador moldeó el rol del Estado en función de la normativa internacional frente a la figura del refugio. Dentro del análisis se hará especial énfasis en la perspectiva constructivista y sus diferentes vertientes. A partir de ahí, se establece que cada rol se configura por la naturaleza específica del Estado y la forma en la que influye en el sistema internacional, y por lo mismo es importante entender cómo las decisiones de política exterior son adoptadas y cómo interactúan los diversos actores en este proceso con relación al refugio, ya que esta dinámica migratoria ha sido esencial para las relaciones entre Estados, cuya base fundamental han sido las normas internacionales, es decir el Derecho Internacional Público.

Por lo que se busca entender qué mueve a un Estado pequeño a implementar ciertas normas e incluir dichas dinámicas en su política exterior, de acuerdo con el rol que desempeña en el ámbito internacional. En esta sección, si bien se hace un recorrido teórico dentro del APE, el estudio se centrará en la contribución del constructivismo en esta subárea de Relaciones Internacionales, permitiendo así determinar los roles en los que se enmarcan los Estados pequeños, tomando en consideración que estos tienen mayor compromiso con la normativa internacional y su comportamiento está orientado a seguir estas normas.

El presente capítulo se compone de tres partes; en una primera parte, se aborda un enfoque teórico conceptual sobre los Estados pequeños y su comportamiento en el sistema internacional dentro del Análisis de Política Exterior (APE); desde las tres teorías *mainstream* de las Relaciones Internacionales. En la segunda parte, partiendo desde la perspectiva de Estados pequeños dentro del Análisis de Política Exterior, se analiza a partir del constructivismo la inclusión de los tratados y convenios internacionales con relación a derechos humanos dentro de la política exterior de un Estado. En la tercera parte, tomando a la Teoría de Roles como parte esencial del Análisis de Política Exterior se analizan los diferentes roles normativos en los que puede encajar un Estado pequeño como el *norm taker* y *norm entrepreneur*. Finalmente, se presentan las conclusiones, resaltando los elementos teóricos centrales que guían la interpretación de esta investigación.

### **1.1. Análisis de Política Exterior y Estados pequeños**

El Análisis de Política Exterior, en adelante APE, es una subdisciplina de las Relaciones Internacionales cuyo objetivo es el estudio y análisis de la Política Exterior de los Estados, y su interacción con otros Estados y actores no estatales en el sistema internacional. En este sentido, el definir a la política exterior ha sido una tarea complicada ya que de una u otra forma las definiciones dadas limitan el campo de acción e investigación de ésta.

El APE busca entender el comportamiento de un Estado, por lo que adopta un enfoque más hermenéutico; es decir más interpretativo. De acuerdo con Amy Below (2015), el APE se asocia con un enfoque histórico, hecho relevante para la presente investigación, ya que los roles analizados en el desarrollo de este trabajo se enfocan en acciones y decisiones en el ámbito de la normativa internacional del refugio dentro de un momento histórico determinado. El APE no tiende a generalizar sus hallazgos en nombre de la especificidad, debido a que considera cualidades específicas de cada caso en particular; ya que cada actor se desenvuelve en una realidad y contexto diferente.

Por lo mismo se puede afirmar que el APE “se enfoca más en describir los eventos, condiciones y demás factores que llevaron a un Estado a adoptar un comportamiento en particular en el ámbito internacional” (Below 2015, 15), es decir que su fin es el entender por qué una decisión fue tomada y los factores (humanos e identitarios) internos y externos que llevaron a un Estado a tomar determinada decisión.

En este sentido, considerando este aspecto característico del APE; direccionar este estudio a una perspectiva de Estados pequeños es relevante para entender el problema a investigar, ya que no se busca generalizar comportamientos entre los Estados pequeños a pesar de sus características comunes, sino que se pretende identificar acciones que permitan definir a un Estado como pequeño y a su vez entender un comportamiento en un momento determinado. Por lo que, es importante identificar cómo los Estados pequeños se desenvuelven en este escenario; y cómo es la interacción de estos con otros Estados y actores del sistema internacional, y, a través de las características y acciones de este tipo de Estados identificar su rol frente a la normativa internacional del refugio.

A continuación, se desarrollan diferentes perspectivas teóricas sobre Estados pequeños, tomando en cuenta el papel que se le da como agente y la forma en la que se concibe la estructura en la que se llevan a cabo las acciones y decisiones de política exterior de los Estados pequeños; con el fin de afianzar al constructivismo como enfoque teórico del presente trabajo de investigación.

### **1.1.1. Los Estados pequeños en el sistema internacional**

Los Estados pequeños, en los últimos años han ido ganando protagonismo en el sistema internacional, esto es el “resultado de los cambios en el entorno internacional, como la globalización” (Jargalsaikhan 2018, 404). Por lo que, los Estados pequeños buscan diferentes formas de influencia en las cuestiones de política internacional, a través de estrategias y mecanismo para “hacer frente a nuevos desafíos” (Jargalsaikhan 2018, 404), por ejemplo, aspectos relacionados con el cambio climático o cuestiones de movilidad humana, como el refugio. Por esta razón, y de acuerdo con su naturaleza los Estados pequeños “representan una fuerza para el desarrollo progresivo y fortalecimiento del Derecho Internacional” (Jargalsaikhan 2018, 408), ya que tienden a tener un mayor respeto y cumplimiento de la normativa internacional.

A lo largo de los estudios que se han desarrollado alrededor de la naturaleza de los Estados Pequeños, Thorhallsson afirma que en general se estudian a los Estados pequeños, considerando criterios objetivos como “la población, el territorio, el Producto Interno Bruto (PIB) o la capacidad militar” (2017, 36). Es decir que, en la disciplina dominan aspectos como la “vulnerabilidad y falta de capacidad” (Thorhallsson 2018, 17), para identificar a un Estado como pequeño. Sin embargo, autores como Briguglio (2017) y Grigleux (2016) contradicen lo

expuesto por Thorhallsson, ya que consideran que no existen parámetros específicos para determinar o identificar a un Estado pequeño, ya que distintos estudios y análisis se basan en diferentes elementos y factores para definirlos e identificarlos. Hay que considerar además que los Estados pequeños, a pesar de contar con características comunes, no se comportan de manera similar en el contexto internacional, esto es porque su proceder dependerá de las percepciones, intereses, y factores externos e internos; por lo mismo no se puede generalizar los parámetro para definir a un Estado como pequeño; agregando que “no hay demasiadas investigaciones destinadas a comprender la forma en que llevan a cabo sus relaciones exteriores” (Lakatos 2017, 58).

En este contexto, y considerando que las investigaciones sobre Estados pequeños se basan exclusivamente en aspectos materiales para identificarlos; es relevante abordar un enfoque cualitativo para definir la naturaleza de un Estado pequeño y de esta manera identificar los diferentes roles que adopta internacionalmente. Esta falta de precisión en la definición de Estados pequeños lo convierte en un término inestable para el análisis; a continuación, se considerarán y desarrollarán algunos enfoques para definir el término en el contexto de la investigación planteada.

### **¿Qué es un Estado Pequeño?**

El principal problema entorno a los Estados pequeños es el de darles un definición determinada; Thorhallsson (2018), Marleku (2012), Jargalsaikhan (2018), Baehr (1975), Väyrynen (1971), East (1973), y Grigleux (2016) coinciden en que a pesar de la gran cantidad de literatura en esta disciplina no se ha podido llegar a un consenso con relación a una definición satisfactoria y que sea de aceptación común. Para definir a un Estado pequeño se han basado en diferentes aspectos, muchos de los cuales tienen que ver con elementos cuantitativos, siendo el más común el tamaño de la población; sin embargo, dentro de esta característica tampoco se ha llegado a un consenso, debido a que ciertos autores precisan que para que un Estado sea catalogado como pequeño su población debería ser menor a 10 millones<sup>2</sup> y otros afirman que esta debería ser menor a un millón. Si consideramos este factor en cuanto a encajar al Estado ecuatoriano como un Estado pequeño, este no se ajusta en esta categorización ya que su población es mayor a la indicada anteriormente.

---

<sup>2</sup> El Banco Mundial (2016) ha clasificado a los Estados pequeños en función de su población, misma debe ser menor a 10 millones de habitantes.

Por su parte, Väyrynen (1971), afirma que existen dos enfoques a considerar para definir a un Estado pequeño, estos son el objetivo y subjetivo; el primero se relaciona con aquellos aspectos medibles como la población, territorio y aspectos económicos del Estado; y, el segundo tiene que ver con la percepción que tiene el Estado de sí mismo y cómo lo ven otros Estados, tomando en cuenta factores internos y externos (Marleku 2012). Asimismo, Marleku (2012) y Thorhallsson (2018) coinciden con Väyrynen en considerar la existencia de estos dos enfoques; ya que el tamaño y otros aspectos cuantificables se convierten en elementos relativos por la falta de consenso en esa área. Al respecto de los factores no cuantificables o enfoque subjetivo para identificar a un Estado como pequeño, los autores coinciden en que estos se definen por la percepción que tiene el Estado acerca de “la voluntad política, resistencia nacional, coerción interna, estructura estatal, ventajas competitivas y el poder blando” (Jargalsaikhan 2018, 408). Esta idea es apoyada también por Rothstein (1968) y Keohane (1969), quienes consideran que el basar la definición de un Estado pequeño en elementos medibles como el tamaño, resulta confuso, por lo relativo de la materialidad en la que se puede apoyar; por lo que el concepto y definición de un Estado pequeño se deriva, principalmente, de la idea de percepción de sí mismo y cómo es visto por otros [enfoque subjetivo].

Hay que considerar que estos aspectos subjetivos del Estado pueden hacer del Estado un sujeto proactivo en el escenario internacional, ya que a través de estos buscan la consecución de sus intereses nacionales, especialmente aquellos que se relacionan con los intereses comunes en la comunidad internacional, usando como instrumento su política exterior. Sin embargo, esto no le asegura a un Estado el influir directamente en las relaciones internacionales, lo que significa que constantemente estarán presentes aquellos aspectos materiales de vulnerabilidad ante fenómenos o conflictos (Jargalsaikhan 2018). Para el estudio de un Estado pequeño no se debe considerar la materialidad que lo rodea, ya que este enfoque puede dejar de lado a Estados que, a pesar de sobrepasar los límites establecidos en cuanto a población o territorio, puedan considerarse a sí mismos como pequeños basados en aspectos subjetivos de su política interna o externa.

En este sentido, no se debe clasificar a los Estados en pequeños, medianos o grandes; sino que se debe reflejar el propósito de catalogarlo como tal; es decir tomar un caso e identificar su condición y realidad para estudiarlo como un Estado pequeño (Marleku 2012); debido a que pueden haber Estados cuyo territorio se enmarque en las descripciones que ciertos autores

describen, pero su capacidad económica puede ser similar a la de una potencia. Por ejemplo, en el área del comercio internacional, el propósito de identificar a un Estado como pequeño es demostrar que su economía, de manera individual, no puede influir en los precios de los productos que se ofrecen en los mercados mundiales. Asimismo, en organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la identificación de un Estado como pequeño se basa en el índice de Desarrollo Humano (Pollard 1996); no obstante, en otros aspectos cuantificables puede estar al mismo nivel de los llamados Estados grandes. O como en el caso de la presente investigación, el Ecuador sobrepasa los límites en cuanto a la población, por lo que podría ser considerado como un Estado mediano o grande, sin embargo, factores internos como la vulnerabilidad institucional, debilidad política, hacen del Ecuador un Estado pequeño.

Considerando lo anterior y para guiar la investigación es necesario el contar con una definición que se ajuste al contexto de la investigación y que permita identificar al Ecuador como un Estado pequeño. En consecuencia, las definiciones que mejor describen a un Estado Pequeño son las de Pollard (1996), Knudsen (2002), East (1973) y Thorhallsson (2017). Por su parte Pollard define a un Estado pequeño como “una entidad política independiente con una población establecida de menos de un millón de habitantes, independientemente del ingreso nacional bruto o la extensión territorial, y que posee los atributos requeridos en el derecho internacional” (1996, 6).

Por otro lado, Knudsen considera que un Estado pequeño es aquel “que se encuentren en una relación de marcada inferioridad de poder frente a otro Estado” (2002, 186). East (1973), por su parte afirma que los “Estados pequeños tienen una capacidad limitada para ejecutar acciones políticas por su cuenta” (Knudsen 2002, 186). Y, Thorhallsson (2017), considera que los Estados pequeños son aquellos “que están en desventaja en relación con las potencias debido a su falta de fortaleza económica, capacidad administrativa y capacidades militares” (Thorhallsson 2017, 35). Dicho de otra manera, los Estados pequeños “son lo que no son” (Marleku 2012, 83).

Las definiciones antes expuestas concuerdan en que los aspectos que caracterizan a un Estado pequeño, más allá de sus capacidades materiales, son la vulnerabilidad y la falta de influencia en el sistema internacional. Sin embargo, es necesario también el considerar que el contexto en el que los Estados se desenvuelven es desigual, a pesar de que sean concebidos como

iguales por la normativa internacional; dificultando la toma de decisiones de los Estados pequeños. Esta desigualdad limita el accionar de los Estados, lo que los lleva a buscar nuevas formas de influencia en el sistema internacional. No obstante, para tener una mejor visión sobre esta disciplina, es necesario considerar algunos de los supuestos que las principales Teorías de Relaciones Internacionales han desarrollado en torno a cómo se identifica a un Estado como pequeño y su comportamiento.

### **1.1.2. Estados pequeños y poder: una consideración desde el realismo**

El realismo afirma que “la disciplina de Relaciones Internacionales ha estado centrada principalmente en el Estado y el poder” (Neumman y Gstöhl 2006, 7); por lo que “retratan a los estados pequeños como un elemento insignificante del sistema internacional dentro de la clasificación general de las naciones como potencias mundiales, potencias medias y pequeños poderes” (Salgado 2017, 12); es decir que “los Estados pequeños terminan siendo los peones en el juego de un gran poder” (Thorhallsson 2018, 23). Esto significa que se vuelven dependientes de los Estados grandes, en especial en temas de seguridad, debido a que lo que caracteriza a un Estado pequeño, desde el enfoque realista, es su falta de capacidad militar.

Dentro de este enfoque teórico, los aspectos materiales y cuantificables son de suma importancia, puesto que, a través de estos, los Estados tienen la capacidad de ejercer su poder e influencia a nivel internacional; además, que les permite tener las herramientas necesarias para manejar su institucionalidad a nivel doméstico. Por su parte, Reid (1974) manifiesta que el tamaño de un Estado y su comportamiento están vinculados estrechamente, ya que el comportamiento es el reflejo de las capacidades y recursos que posee el Estado y es lo que determinará en sí un rol para la interacción con otros Estados.

El realismo señala que el objetivo principal del Estado, como actor central del sistema internacional, es su supervivencia, es decir, que al igual que los demás Estados, los Estados pequeños persiguen este mismo fin. No obstante, el escenario mundial está dotado de una constante lucha de poderes entre los Estados considerados como potencias; cuyo único objetivo es el de poder lograr sus objetivos; por esta razón, los realistas se muestran escépticos de que el Derecho Internacional y las organizaciones internacionales puedan pacificar el comportamiento de los Estados y hacer que éstos respeten los acuerdos” (Thorhallsson 2018, 23), esto significa que las potencias enfocan sus políticas exteriores en temas de interés nacional que beneficien al Estado en sí; no tienen como objetivo el “acatar las normas a

menos que estas se ajusten fácilmente a sus intereses” (Thorhallsson 2018, 23). Las potencias se preocupan más por su nivel de influencia; las capacidades materiales con las que cuentan y, la manera de proyectarlas en el escenario internacional.

Los Estados pequeños, por el contrario buscan diferentes caminos para sobresalir e influir en el ámbito internacional; “ debido a la falta de fuerza militar, poder diplomático y económico, son altamente vulnerables a la coerción” (Thorhallsson 2018, 23), es decir que, de alguna forma se aíslan, voluntariamente, de las políticas exteriores agresivas de las potencias, y de manera alternativa, buscan a través de la diplomacia, alianzas que les permitan sobrevivir en el escenario internacional (Asenova 2013), lo que lleva a que su comportamiento esté orientado a depender de otro Estado más grande o con mayor grado de influencia en el sistema internacional. En este último punto, también coincide Raúl Salgado (2017), ya que considera que los Estados pequeños dependen de las acciones de las potencias, dado que la mayoría de sus acciones son irrelevantes en el escenario internacional.

Esta situación es más visible cuando se tratan de temas de seguridad; dentro de la literatura de Estados pequeños, varios autores coinciden en que un Estado pequeño es aquel “que reconoce que no es capaz de obtener seguridad a través de sus capacidades y que debe confiar fundamentalmente en la ayuda de otros” (Rothstein 1968, 29). Es decir que, los Estados pequeños buscan un apadrinamiento por parte de las potencias para garantizar un cierto grado de participación en el sistema internacional y lograr su supervivencia. Los Estados pequeños, por lo tanto, dependerán, en su mayoría, de las potencias; y se sujetarán a lo que estas dispongan. Por otra parte, hay que mencionar también que académicos como Wivel (2012), citado por Baldur Thorhallsson (2018), ha usado este enfoque teórico para analizar la política exterior de los Estados pequeños, basando este análisis en factores geopolíticos y cómo la diplomacia de una potencia vecina afecta la visibilidad de un Estado pequeño a nivel regional e internacional (Thorhallsson 2018).

Dentro de este enfoque es necesario considerar también al neorrealismo, como vertiente teórica del realismo. Este enfoque toma en consideración el sistema anárquico en el que se desarrollan las relaciones entre Estados; al igual que el realismo clásico se enfoca en la estructura, ya que la ausencia de un gobierno central los lleva a “una situación de autoayuda en función de sus intereses los mismos que determinarían el camino para su autopreservación” (Below 2015, 16). Es importante tomar en cuenta, que, este enfoque racionalista centrado en

el Estado como un actor unitario en la esfera internacional, de acuerdo con (Holsti 1970) únicamente es aplicable cuando la investigación busca explicar que las capacidades materiales, en función de los roles nacionales, son las que determinan el poder del Estado, y por ende su influencia. El autor identifica dos objetivos nacionales

A) Los valores e intereses fundamentales a los que todos los Estados se comprometen; por ejemplo, el instinto de conservación del Estado; y B) Los objetivos de rango medio, que implican tres aspectos: 1) Los intentos de los Gobiernos para satisfacer la demanda pública y privada, a través de la acción internacional, por ejemplo, la ayuda extranjera; 2) Incremento del prestigio por parte del Estado en el sistema internacional, por ejemplo con el desarrollo de programas aeronáuticos y espaciales Holsti 1977 en (Méndez 2012, 12 y 13).

Estos objetivos descritos por Holsti (1977) son el reflejo de la importancia de los aspectos materiales para los Estados, ya que de acuerdo con el objetivo o interés que persigan adoptarán un comportamiento respaldado por una potencia y en su mayoría de veces impuesto por esta. Por esta razón es que, en el aspecto normativo, el realismo y neorrealismo consideran al Estado pequeño como un actor con “limitaciones y sin oportunidades (Braveboy-Wagner 2008, 167), esto obstaculiza la capacidad de estos de tomar decisiones que lleguen a influir en el sistema internacional. En este contexto, son las potencias las que delimitan el comportamiento de Estados pequeños a través de la normativa internacional, ya que esta constituye una “norma de conducta generalmente acordada, políticamente aceptada por la comunidad internacional” (Pollard 1996, 3). Esto quiere decir, que las potencias utilizan su nivel de influencia en los países pequeños para asegurarse de que adopten un comportamiento que favorezca a sus intereses.

En consecuencia, esta visión realista y neorrealista de los Estados pequeños sugiere que éstos se ven influenciados por las potencias para adoptar un comportamiento que les permita aliarse con ellos, y de esta manera contrarrestar la vulnerabilidad que los caracteriza. Sin embargo, es importante considerar que los Estados pequeños han encontrado diferentes formas de influir en el sistema internacional, sin importar las capacidades materiales de estos, ya que han podido definir estrategias que les permitan darse a conocer en el escenario internacional.

En este sentido, y para la presente investigación la perspectiva realista y neorrealista sobre Estados pequeños y su comportamiento en el sistema internacional no encaja con los objetivos

planteados para la misma, ya que toma en cuenta únicamente aspectos materiales y de poder con relación a la influencia de un Estado en el contexto internacional. Los factores normativos, dentro de esta perspectiva teórica, pasan a segundo plano ya que no se consideran esenciales para lograr la supervivencia del Estado, sino que se conciben como un mecanismo de control por parte de las potencias.

### **1.1.3. Estados pequeños en el marco institucional internacional: una revisión desde el liberalismo**

Para comprender la naturaleza de los Estados pequeños dentro del liberalismo y sus vertientes, es necesario diferenciarlo del realismo y neorrealismo. La principal diferencia entre liberalismo y realismo es que el liberalismo, además del Estado, toma en cuenta a otros actores que interactúan en el sistema internacional, sin quitarle la centralidad al Estado, estableciéndolo como su unidad principal de análisis. Los liberales afirman que “hay más en la política internacional que la competencia por el poder, por lo que quienes impulsan el comportamiento estatal no son los mismos que los realistas imaginan que son” (Thorhallsson 2018, 24). Es decir que se enfocan en otros temas además de aquellos definidos en términos de seguridad física y militar; esto permite que la cooperación entre Estados, sin importar sus características físicas, sea posible. Además, con el reconocimiento de actores no estatales en el sistema internacional, el papel de las instituciones se vuelve relevante en la interacción entre Estados (Below 2015).

Estas premisas del liberalismo son importantes dentro del debate, ya que los académicos coinciden en que es en el escenario de la cooperación es el propicio para que los Estados pequeños “independientemente de su tamaño puedan sostener una cooperación, incluso en un mundo anárquico” (Thorhallsson 2018, 24). Esto significa que, para los liberales la presencia de instituciones internacionales y de la cooperación es de gran ayuda para reducir el temor que la anarquía pueda generar, permitiendo que se lleve a cabo alianzas fuertes entre Estados. Este escenario es beneficioso para los Estados pequeños ya que les permite influir en los resultados a nivel internacional y concretar acuerdos que sean favorables para todos los Estados intervinientes; es decir que llegan a desarrollar herramientas alternativas a través de las instituciones internacionales para influir en el sistema internacional, dado que estas “son de suma importancia en las políticas exteriores de los Estados pequeños, ya que les permiten obtener resultados favorables en un sistema internacional anárquico” (Thorhallsson 2018, 24), sobre todo en asuntos en los que han usado la plataforma de una organización internacional

para promover alguna acción o lograr algún acuerdo. Por su parte, Keohane y Nye (2011), sostienen que “el comportamiento de un Estado pequeño es impulsado principalmente por los beneficios prácticos y por afinidad ideológica con otros Estados” (Thorhallsson 2018, 25).

Por otro lado, la vertiente neoliberal coincide con la tendencia liberal en que los Estados grandes ven en la cooperación internacional un instrumento para legitimar ciertas acciones (Rabby 2015), por lo mismo se entendería que las potencias a través de los organismos e instituciones internacionales promueven la cooperación en la que incluyen a los Estados pequeños y de manera indirecta se llega a influir sobre estos, en especial en el ámbito económico; debido a que los Estados grandes son más abiertos a llegar a acuerdos de libre comercio, que permitir la partición de Estados pequeños en asuntos de seguridad.

Este hecho deja por sentado un estado de interdependencia, ya que este comportamiento evidencia el que un Estado pequeño “no puede actuar por su cuenta” (Keohane 1969, 296), y por lo mismo busca la colaboración de las potencias o de otros Estados en similar situación de tamaño o nivel de influencia. Keohane (1969), asimismo, ha considerado algunos aspectos para clasificar a los Estados, y los ha dividido en cuatro grupos

- 1) Los Estados que desempeñan un papel crucial en la configuración del sistema internacional, conocidos en inglés como *system-determining*; 2) Los Estados que influyen en el sistema, pero no esperan dominarlo. Sin embargo, pueden ser capaces de influir, significativamente, en su naturaleza a través de acciones tanto unilaterales como multilaterales (*system-influencing*); 3) Los Estados que no pueden afectar al sistema por sí solos, no obstante, pueden ejercer efectos sobre cómo se mueve el mismo, a través de pequeños grupos o alianzas; o a través de organizaciones internacionales universales o regionales (*system-affecting*); y 4) Los Estados ineficaces, que poco pueden hacer para influir en el sistema, denominados en inglés *system ineffectual states* (Keohane 1969 en Méndez (2012, 12).

Considerando lo expuesto por Keohane (1969), los Estados pequeños, dentro de la perspectiva liberal y neoliberal encajan en los parámetros descritos para el tercer grupo, que son aquellos Estados que buscan alianzas, ya sea con potencias o con otros Estados pequeños, con el fin de lograr influir en cualquier campo de la política internacional por mínimo que este sea. Sin embargo, como se dijo anteriormente, este enfoque se centra más en el poder económico y la capacidad de negociación que puedan llegar a tener para lograr una alianza y un acuerdo.

En el aspecto normativo, esta perspectiva tiene mucha similitud con el enfoque realista, ya que a través de la normativa internacional las potencias imponen las condiciones en las que una negociación o acuerdo se llevará a cabo, y si les dan o no a los Estados pequeños la posibilidad de formar parte de estos. La tarea de estos países pequeños es el de desarrollar herramientas domésticas que les permitan colaborar en los convenios, pero no pueden imponer condiciones para su adhesión. Por lo que, su comportamiento es controlado por circunstancias asignadas por las potencias; y de esta manera las potencias se aseguran de contar con aliados cuando se traten temas de mayor relevancia en el ámbito internacional; y a su vez los Estados pequeños pueden participar activamente a través de sus alianzas.

Tomando esto en consideración lo anterior, es necesario precisar que el liberalismo al igual que el realismo y sus vertientes, consideran aspectos materiales para precisar la capacidad de influencia de un Estado en el sistema internacional. Por tanto, este enfoque no se acopla a los objetivos y pregunta de investigación planteada, puesto que su direccionamiento se centra en el papel de las potencias, y la investigación planteada busca entender el rol de un Estado pequeño en el contexto de una norma internacional, en este caso la normativa de refugio.

#### **1.1.4. Factores identitarios y Estados pequeños: una revisión desde el constructivismo**

Una vez revisadas las perspectivas racionalistas de las Relaciones Internacionales con relación al estudio de los Estados pequeños, y tomando en cuenta que estas no tienen el acercamiento conceptual que requiere la presente investigación, debido a que su enfoque está direccionado a cuestiones cuantitativas como una forma de expresión del poder y la forma en la que lo proyectan en el sistema internacional. Estas teorías a pesar de enfocarse en el Estado como unidad central de estudio descartan la importancia de los Estados pequeños, ya que estas teorías se desarrollaron en función del poder (militar, económico o territorial) de los Estados y su influencia en el sistema internacional.

El constructivismo, por su parte, “destaca el papel de las ideas e identidades en los sistemas de comportamiento individual” (Thorhallsson 2018, 25); es decir que existen otros factores a considerar para la identificación de los Estados pequeños y su comportamiento en el escenario internacional. Braveboy-Wagner (2008) considera que los elementos para identificar a una nación como pequeña son: la vulnerabilidad, posicionamiento e influencia políticas, limitaciones y falta de oportunidad para actuar; características en las que pueden ser

analizados tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva; dependiendo del enfoque por el que opte. Asenova (2013) coincide con Braveboy-Wagner (2008), ambas autoras consideran que la pequeñez no se refiere únicamente a aspectos cuantificables como la población, el territorio o la capacidad económica, sino que depende de otros factores como el grado de influencia tanto en el sistema internacional como en la política mundial.

En este contexto, se entiende que estos factores no cuantificables llegan a acentuar su “pequeñez” en el contexto internacional, no obstante, no se descarta la falta de capacidades materiales, sino que es esta incapacidad la que se traduce en una vulnerabilidad cualitativa (Vital 1967). Es decir, es vulnerable porque no es capaz de hacer frente a alguna hostilidad, ya que de acuerdo con el constructivismo “los Estados no están obligados a responder a los peligros de la anarquía como los realistas esperan que lo hagan”, sin embargo, estos cuentan con “agencia y pueden responder de varias formas dependiendo de las identidades e ideas que tengan sobre ellos mismos y otros” (Thorhallsson 2018, 5). Lo anterior denota que, las perspectivas racionalistas tienen una vasta influencia en el sistema internacional ya que aun cuando se toma en consideración aspectos alejados de la materialidad, buscan la manera de justificarlos a través de las capacidades del Estado en cuanto a su poder militar y económico.

En este sentido, el constructivismo “ha ganado una forma rápida de conceptualizar y comprender las relaciones internacionales” (Braveboy-Wagner 2008, 4), ya que el constructivismo considera que “el conocimiento y las ideas intersubjetivas tienen efectos constitutivos sobre la realidad social” (Adler 2002, 138), por lo que a través de esta teoría se puede entender fenómenos que las teorías racionalistas no han logrado explicar. Uno de los preceptos más relevantes del constructivismo es “que enfatiza el papel de la agencia en una estructura constituida” (Braveboy-Wagner 2008, 4); no obstante, para el constructivismo esta estructura no es eterna, y se va modificando constantemente de acuerdo con los intereses de los Estados y la interacción entre los diferentes actores del sistema internacional; siempre que estos elementos cambien, la estructura se modificará. Además, para el análisis, el constructivismo considera otros elementos que le permiten al investigador obtener más datos para entender un fenómeno; debido a que no se enfoca en elementos puntuales, como las teorías materialistas, sino que la información proviene de diferentes fuentes y contextos.

Por lo mismo es importante considerar el aporte constructivista con relación a los Estados pequeños; uno de los puntos más relevantes dentro de esta perspectiva es el contexto en el que

se desenvuelve el Estado, las otras perspectivas teóricas consideran al sistema internacional como una sola estructura en la que se desarrollan las relaciones entre Estados, y es en esta donde se desarrolla una dinámica preestablecida entre todos los actores en el escenario internacional. Sin embargo, no es lo mismo hablar de Estados pequeños en Europa, que en el Caribe o en Latinoamérica; cada región guarda un contexto, historia y características específicas que conducen el accionar de un Estado y por ende su política exterior.

Este enfoque que propone el constructivismo permite centrarse en aspectos domésticos de los Estados, lo que permite considerar los elementos y factores internos que llevan a un Estado a identificarse como pequeño, más allá de si tiene o no capacidades materiales que le permitan tener un papel activo en el escenario mundial. Este enfoque teórico guarda relación con la percepción que se tiene en función de un Estado determinado, tanto a nivel interno y externo. En este sentido, es posible basar la definición de un Estado pequeño en la percepción que se tiene de éstos, es decir “si las personas o instituciones perciben al Estado como pequeño o si las personas o instituciones de otro Estado perciben a ese Estado como pequeño” (Hey 2003, 3).

No obstante, Hey (2003), destaca que la mayoría de estas percepciones se basan exclusivamente en las capacidades materiales del Estado, y en consecuencia su nula influencia en el sistema internacional; y además, sugiere que es mejor no dejarse llevar por definiciones preestablecidas con respecto a los Estados pequeños. Resulta más conveniente, que al momento de investigar y de seleccionar un caso, tomar en cuenta cómo el Estado se ve así mismo y cómo es visto por otros que es en sí lo que define su interacción en el sistema internacional, y lo que definirá su política exterior y comportamiento.

En este sentido, es importante aclarar que las percepciones se incluyen en cualquiera de los enfoques teóricos presentados, sin embargo, la percepción se debe centrar en un aspecto específico y en el caso de las teorías racionalistas hace énfasis en la visión que se tiene del otro en función de la materialidad que lo rodea, ya que los modelos de selección se enmarcan muchas veces en aspectos cuantitativos como son población, territorio, PIB (Producto Interno Bruto); y, en el caso del enfoque constructivista, la percepción se centra específicamente en aspectos cualitativos, como son las ideas, valores, vulnerabilidad, grado de influencia; entre otras; además de la visión que se tiene de uno mismo, siendo esta la que se proyecta hacia otros, en consecuencia el otro me percibirá de la misma manera en la que yo lo hago.

Una de las herramientas utilizadas por el Estado, para proyectar sus percepciones (identidad e intereses) en el escenario internacional, es su política exterior; que en el caso de los Estados pequeños esta se traduce en la expresión del liderazgo, es decir que la toma de decisiones se da a nivel del individuo, con alguna influencia social. El individuo, “a través de la institucionalización, es quien plasma los intereses e identidades del Estado en políticas de gobierno y decisiones que regulan su interacción en el plano internacional” (Braveboy-Wagner 2008, 168).

Paralelamente a este enfoque, es importante tomar en cuenta que dentro del pensamiento tradicional “pequeño”, en el contexto de política exterior y de seguridad significa que ese Estado fue percibido como no peligroso por los Estados vecinos” (Goetschel 1998, 13). Es decir que, la definición de un estado pequeño no es específica ni objetiva; sino que de acuerdo con el rol percibido en la jerarquía internacional se puede llegar a considerar a cierto Estado como pequeño. Hey (2003), afirma que únicamente se sabe cuándo un Estado es pequeño cuando se lo selecciona para una investigación, y la selección se basa en función de las percepciones que se tengan de este. Es decir, el investigador reconoce un Estado pequeño cuando lo selecciona como sujeto de estudio, siendo el caso de la presente investigación el rol del Estado ecuatoriano frente a la normativa internacional del refugio.

Considerando el desarrollo teórico en torno a los Estados pequeños; el enfoque teórico pertinente para la investigación es el constructivismo ya que permite entender otros instrumentos de influencia, como son las ideas y los intereses construidos a partir de esas ideas, en el sistema internacional. Asimismo, es importante esclarecer que no es necesario trabajar sobre una definición exclusiva de Estado pequeño. Esta condición, en el caso de la presente investigación se definirá conforme avance, dado que se considerarán distintos puntos de cómo es percibido el Estado. Siguiendo lo señalado por Hey (2003), el presente trabajo no se guía con una definición preestablecida de Estado pequeño, para evitar riñas intelectuales al tratar de dar una definición específica del término. En el caso de la presente investigación, esta posición es coherente con lo que sugiere Adrián Bonilla respecto del Estado ecuatoriano, y su percepción como un Estado pequeño;

[...] la idea de que Ecuador no es una gran potencia, ni es un país mediano sino, al contrario, es un país pequeño, expuesto, vulnerable e internacionalmente débil, debería ayudarnos a

comprender la conducta del país y su política exterior. Se trata de un país que intenta preservar sus limitados recursos de autonomía y que normalmente juega como, la mayoría de los países pequeños, a la defensiva y que además reacciona frente a los estímulos externos antes que levantar agendas propositivas (Bonilla 2008, 494).

Es decir que, la vulnerabilidad es percibida por los demás Estados, porque es así como el Ecuador proyecta su imagen externa a través de su comportamiento. Lo que Adrián Bonilla, analiza es que, generalmente, la política exterior ecuatoriana es reactiva a los estímulos externos, es decir que no tiene un rol propositivo dentro de la región. A esto le adhiere que “la forma en la que adopta la emisión de política exterior no es el resultado de la voluntad de quienes la generan, sino que deviene de la naturaleza estructural de un país débil, pequeño y vulnerable” (Bonilla 2002, 24).

A pesar de ello, el Estado ecuatoriano utiliza estas políticas reactivas como instrumento para acoplarse a la normativa internacional, y de esta manera mejorar su imagen con otros Estados, ya que su objetivo está centrado en proyectarse de otra manera en el sistema internacional, para no dejar en evidencia la vulnerabilidad que lo caracteriza. Sin embargo, hay que considerar que la normativa internacional además de ser un instrumento es también el estímulo externo que motiva ciertos comportamientos del Estado.

## **1.2. Política Exterior y constructivismo**

Como se revisó en el apartado anterior, los Estados pequeños no cuentan con una definición formal, por lo que el Análisis de Política Exterior desde esta perspectiva se dificulta al momento de explicar o entender un fenómeno en torno a un caso específico, por lo mismo, dentro de la investigación se deja de lado la concepción materialista de los Estados pequeños, que se centran, específicamente, en cuestiones territoriales, económicas y capacidad militar; y que se desarrollan en teorías positivistas como el realismo y el liberalismo; y sus respectivas vertientes. Considerar aspectos cualitativos como la vulnerabilidad y el nivel de influencia de un Estado, nos permite abordar de mejor manera la forma en la que estos aspectos se reflejan en su identidad y en los recursos que éste pueda llegar a utilizar para incrementar su nivel de influencia.

Antes de profundizar dentro de este enfoque teórico, es importante conocer qué es la política exterior; en este sentido, Christopher Hill (2003), la define como la “suma de relaciones

externas conducidas por un actor independiente (por lo general un Estado), en relaciones internacionales” (Beach 2012, 2); sin embargo, esta definición tiene una orientación más positivista sobre la Política Exterior, ya que toma como único actor al Estado, y reduce su accionar a las decisiones que toma en el plano internacional.

En contraposición a esta definición, White (1989), hace una inclusión de otros actores que interactúan e influyen en el comportamiento del Estado, resaltando de entre estos a otros Estados, y define a la política exterior como una “actividad del gobierno enfocada en las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados, en el sistema internacional” (Beach 2012, 2), definición que al igual que la anterior destaca al Estado como el actor central en las relaciones internacionales. Tomando en consideración la naturaleza de la investigación es preciso señalar que la definición de política exterior que se considera durante el desarrollo de la tesis es la de Derek Beach (2012), quien menciona que “la política exterior comprende conjuntamente a las tendencias generales de la conducta y las acciones particulares tomadas por un Estado u otro actor colectivo en su orientación hacia otros actores colectivos dentro del sistema internacional” (2012, 2). Esta definición reconoce que la política exterior de un Estado depende, también, de las acciones e interacciones de éste con otros actores en el sistema internacional; hecho que permite considerar distintos factores en la toma de decisiones y en la adopción de roles de los Estados pequeños.

Otro de los aspectos que caracteriza a la política exterior, es la importancia que esta llega a tener tanto a nivel interno y externo. Esta dualidad que caracteriza a la política exterior; Christopher Hill la describe como una “bisagra de la política interna y de las relaciones internacionales” (2003, 23); esta dualidad dificulta el trabajo al APE; debido a que existe un problema en diferenciar a las políticas internas de las de política exterior; ya que ambas abordan temas similares con un enfoque diferente; las primeras centradas en la realidad doméstica del Estado, y la política exterior centrada en cómo proyectar al Estado dentro del sistema internacional partiendo de las políticas internas; por lo que ambas se complementan y son la base para que un Estado adopte un comportamiento y rol determinado. Esta dualidad característica de la política exterior es de suma importancia para la presente investigación, debido a que dentro del análisis se consideran a las políticas domésticas como una parte fundamental en la construcción de la política exterior del Ecuador, así como en la adopción de roles normativos frente a la figura del refugio.

Ahora bien, la perspectiva que se utiliza para el análisis y construcción de esta investigación es el constructivismo. Esta perspectiva teórica resulta una herramienta metodológica ideal para esta investigación, ya que hay una tendencia a interesarse más por “el papel de las ideas, la influencia de la cultura y la importancia de las reglas en la comprensión de la interacción global” (Karber 2000, 189). El constructivismo reta a las otras teorías, ya que se enfoca en aspectos que éstas no consideran relevantes; lo que le permite entender a las “relaciones internacionales como un complejo sistema social con múltiples capas de actores que operan como motivaciones mixtas a través de instituciones intervinientes” (Karber 2000, 189). Es decir que amplía el campo de investigación en torno a un caso de estudio, ya que se aleja de los estándares establecidos por otras teorías. En este sentido el constructivismo toma en consideración el papel de las normas, en general, para comprender a este complejo sistema social descrito por Karber (2000), y entender cómo se construyen sus relaciones.

Por lo mismo, es necesario profundizar sobre la perspectiva teórica a utilizarse en esta investigación y considerar la manera en la que el constructivismo contribuye al campo de las Relaciones Internacionales, ya que “ha sido beneficiosos para el desarrollo de la disciplina, pues busca dar cuenta de la influencia determinante de los factores no materiales en la política global y la posibilidad de cambio y transformación, enriqueciendo otras perspectivas teóricas divergentes” (Porcelli 2013, 66), ya que constituye un marco analítico cuyo enfoque se direcciona a “las estructuras sociales, las normas, las identidades, y los intereses de los distintos actores internacionales” (Bravo y Sigala 2016, 404). En este punto, su enfoque es necesario para considerar aquellos aspectos sociales en los que se desarrolla el sistema internacional “de esta manera, procura brindar elementos para el análisis de la construcción de las prácticas sociales, posibilidad de cambio y la determinación entre agentes y estructura” (Porcelli 2013, 66). Esto último, constituye uno de los puntos centrales de la investigación, ya que la teoría de roles contribuye efectivamente a este debate dentro del área.

### **1.2.1. Constructivismo y su aporte a las Relaciones Internacionales**

El constructivismo es una alternativa a los enfoques positivistas dentro del área de las Relaciones Internacionales, mismos que “acentuaban la importancia de estructuras normativas y materiales en la formación de las preferencias de los políticos, de los agentes y en la relación entre los agentes y las estructuras” (Sánchez 2012, 119). El constructivismo considera que las relaciones en “la política mundial son intersubjetivas y tienen lugar gracias a la dinámica compuesta por los actores y las estructuras normativas” (Bravo y Sigala 2016,

404). Siendo su premisa básica que “los seres humanos viven en un mundo que construyen, en el cual son protagonistas, y que es producto de sus propias decisiones” (Sánchez 2012, 118). Es decir que esta perspectiva teórica se enfoca en las interacciones sociales de los actores y cómo éstas construyen una realidad determinada que no es permanente. A diferencia del positivismo, el constructivismo no considera que la estructura del sistema internacional sea permanente, sino que la interacción de los agentes dentro de la misma la impulsan a cambiar, y a adoptarse para que las relaciones entre actores se den.

La perspectiva constructivista se aleja de las concepciones racionalistas y materialistas, puesto que señala que las ideas e intereses de los Estados se transforman y se construyen por la interacción de ideas, normas y reglas dentro de una estructura social (Wendt 1992). Lo anterior denota que para el constructivismo “lo más importante es que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por los significados colectivos, interpretaciones estimadas de y en el mundo en que viven” (Sánchez 2012, 119).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la identidad del Estado moldea sus intereses; entendiéndose a la identidad como “las imágenes de individualidad formadas, proyectadas y modificadas en las relaciones que, a lo largo del tiempo, un actor sostiene con sus otros significativos” (Bravo y Sigala 2016, 410); y a las imágenes como el producto de la identidad cuya construcción implica los siguientes elementos; “atributos propios de un sujeto, la conciencia del “yo” frente al “otro”, y las interacciones sociales dentro de una estructura normativa” (Bravo y Sigala 2016, 410). Por otro lado, los intereses “son ideas e interpretaciones sobre y para el mundo material, por lo que no pueden ser deducidos mecánicamente de la anarquía internacional y la distribución de recursos materiales” (Adler 2002, 139).

Esto significa que el Estado a través de prácticas domésticas proyecta un comportamiento adecuado que le permita relacionarse de forma efectiva con los actores del sistema internacional; estas prácticas a su vez le dan al Estado la posibilidad de lograr sus objetivos como miembro de la comunidad internacional. Es decir que las ideas que le dan forma a la política internacional van más allá de creencias individuales, ya que estas constituyen prácticas compartidas y que por lo general están institucionalizadas (Hurd 2008). En el caso de un Estado pequeño, uno de sus intereses es poder influir, de alguna manera, en las

decisiones de política internacional; por lo que de acuerdo con la identidad que buscan proyectar, se adhieren a las normas internacionales y se sujetan a un comportamiento ampliamente aceptado en el sistema internacional, esto le permite proyectar una imagen apropiada internacionalmente, ganando aliados con intereses comunes, sumando fuerzas para poder ejercer influencia en el escenario internacional.

Es decir que el constructivismo “ayuda a explicar por qué los actores convergen en torno a normas específicas e identidades; y por lo tanto de dónde provienen sus intereses” (Adler 2002, 139). Por su parte, Finnemore y Sikkink (2001) señalan que el constructivismo en Relaciones Internacionales implica que:

a) las relaciones humanas, también las relaciones internacionales, esencialmente consisten en pensamientos, e ideas y no en fuerzas o condiciones materiales; b) las creencias intersubjetivas (ideas, conceptos, suposiciones, etc.) comunes constituyen el elemento biológico central para enfoque constructivista; c) esta creencia común compone y expresa los intereses y las identidades de las personas, el modo en que conciben sus relaciones; d) los constructivistas destacan la manera en la cual se forman y expresan estas relaciones” Sánchez 2012, 119).

Esto es que, a través de la identidad el Estado proyecta sus ideas o una realidad específica, no necesariamente enfocada en aspectos materiales o cuantificables; esta proyección de ideas moldea los intereses del Estado que han sido construidos mediante prácticas domésticas y exterior; que le permiten una interacción adecuada en el plano internacional con los demás actores en el sistema internacional. Toda esta interacción se da dentro de una estructura en la que rigen ciertas normas que promueven un comportamiento apropiado del Estado y a su vez el Estado con su participación dentro de esta estructura normativa busca transformarla conforme a experiencias propias del Estado. Es importante mencionar además que,

(...) el constructivismo no es una corriente homogénea, si bien es posible señalar un acuerdo generalizado en el hecho de que el sistema político internacional puede ser construido, deconstruido, reconstruido o modificado por las prácticas de los agentes de distintas formas, se puede identificar algunas versiones de este modelo del razonamiento (Sánchez 2012, 120).

Esto significa que, cada autor que ha aportado a este enfoque teórico tiene una diferente visión sobre cómo interactúan los agentes y la estructura; sin embargo, de manera general todos se sujetan a que la realidad es una construcción social derivada de esas interacciones. Cada autor

ha clasificado al Constructivismo de diferentes maneras y conforme a postulados que comparten un enfoque teórico conceptual similar, esto significa que no hay una clasificación específica en torno al constructivismo.

Dentro de este trabajo se ha considerado dos vertientes dentro de este enfoque teórico, para entender la dinámica de esta perspectiva; así la primera desarrollada por Alexander Wendt, que constituye “un puente entre el racionalismo y el constructivismo dentro de un marco sistemático” (Porcelli 2013, 73). El segundo enfoque, desarrollado por Friedrich Kratochwil, cuyo desarrollo se enmarca en la importancia de las reglas y normas. Y, de manera conjunta se aborda también el enfoque de Nicholas Onuf.

### **El constructivismo social de Wendt**

Este enfoque constructivista se caracteriza principalmente por ser considerado un puente metodológico con los enfoques racionalistas, ya que ve al Estado como actor central del sistema internacional, pero tomando en cuenta aquellos aspectos intersubjetivos que marcan la relación entre los distintos actores del sistema internacional. Wendt (1987), afirma que “la política internacional no se presenta como una situación dada, sino que es conducida por los hechos, las identidades y los intereses que son formulados y sostenidos por prácticas subjetivas” (Porcelli 2013, 77).

La identidad es importante para el argumento de Wendt ya que “la vida cotidiana de la política internacional es un proceso continuo de Estados que toman identidades en relación con otros, convirtiéndolos en contra identidades” (Zehfuss 2006, 95). De esto se deriva que su enfoque está direccionado a que la identidad se sobrepone a los intereses del Estado, ya que la misma se constituirá a partir de la interacción entre los actores, dado que “la identidad se relaciona con el aspecto intersubjetivo de las estructuras y, por lo tanto, su significado establece el alejamiento de un argumento materialista” (Zehfuss 2006, 95).

Metodológicamente hablando, la identidad constituye la variable independiente, dificultado en sí, la construcción del término. (Porcelli 2013). Esto significa que para los constructivistas importa que “las identidades pueden cambiar a través de la interacción” (Zehfuss 2006, 95). A partir de allí, Wendt desarrollará su teoría tomando en cuenta aspectos de la sociología y descartando algunas concepciones basadas en las ciencias naturales, teniendo como punto central a la identidad del actor, siendo esta modificable, dependiendo de la interacción que

este actor tenga en el sistema internacional, ya que “las concepciones de uno mismo y del otro surgen de la interacción entre Estados” (Zehfuss 2006, 96).

En este sentido, Wendt se enfoca en las creencias compartidas, es decir en los aspectos culturales que construyen la identidad del Estado, dado que “la cultura influye en el comportamiento y constituye el significado de dicho comportamiento e incluso construye identidades e intereses” (Guzzini y Leander 2006, 86). Lo anterior refuerza lo afirmado por Adler (2002) ya que él considera que “los agentes, en este caso los Estados, no eligen un comportamiento eficiente, sino que siguen reglas que asocian a identidades o situaciones particulares” (Adler 2002, 140).

La conclusión a la que llega Wendt es que las culturas son producto de la interacción, de acuerdo con ciertas identidades de rol. Es decir que la interacción produce cambios en las identidades y no sólo en los comportamientos, abriendo la puerta a la posibilidad de cambio de las estructuras (de identidades e intereses) (Porcelli 2013). Otro de los aportes a considerar dentro de la postura de Wendt, es el debate agencia – estructura, mismo que es fundamental en el desarrollo de la presente investigación. Este debate es tratado más adelante y juntamente con la Teoría de Roles.

### **Kratochwil y su enfoque normativo**

El enfoque constructivista de Kratochwil “abre la puerta a una investigación más detallada sobre el papel de las normas en el proceso de toma de decisiones por parte de los actores en el sistema internacional” (Kratochwil 1989, 42). Desarrolla su argumento en dos aristas; “parte de la crítica a la pobreza epistemológica de las Relaciones Internacionales y, por otro lado, se centra en describir el papel de las reglas y normas en el sistema internacional” (Porcelli 2013, 83). Siendo este último el factor por considerar dentro de la investigación planteada.

Kratochwil (1984) critica principalmente a las teorías racionalistas ya que describen una relación intrínseca entre el comportamiento humano y la política; explicado de otra manera, las perspectivas racionalistas vinculan a la política nacional e internacional a un determinado comportamiento del individuo; es decir que, la política es una expresión del individuo sin que medien otros factores. Por lo mismo, Kratochwil (1989) y Onuf (1989) afirman que “entender la realidad social significa descubrir los procesos por los cuales los hechos sociales son construidos” (Adler 2002, 132); es decir que se debe entender las reglas y el lenguaje en el que se busca transmitir una determinada realidad o contexto; en otras palabras y como Onuf lo

describe, se trata de “entender cómo las reglas, tanto sociales como legales, determinan el proceso por el cual las personas y las sociedades se construyen de manera continua y recíproca” (Onuf 1998, 59).

Para hacer frente al positivismo y a su base teórica fundamentada en el comportamiento del individuo, Kratochwil (1987), “propone que son el lenguaje diario y las normas los que direccionan el comportamiento humano” (Porcelli 2013, 84). Siguiendo esta lógica del autor, se puede afirmar que los fenómenos y hechos que se dan en el escenario internacional son el resultado de una práctica diaria de los agentes, práctica que se basa en un lenguaje adecuado y en normas sociales y legales; es decir que su comportamiento se influencia por prácticas normativas y la forma en la que las transmiten, lo que significa que cada acción provocará un nuevo suceso; lo que llevará al Estado a adoptar un comportamiento diferente; además “los actores también recurren a las normas cuando quieren transmitir sus quejas y establecer diversas (o nuevas) obligaciones” (Kratochwil 1989, 9).

En este sentido, son estos factores (lenguaje y normas) los que modificarán el rol de los distintos actores en el sistema internacional, y no tomará en consideración la cuestión de las identidades permanentes, ya que se hallarán significados y mediaciones temporalmente estables, sin que necesariamente tengan un núcleo común (Porcelli 2013). El enfoque normativo de Kratochwil considera que la acción está fundamentada en un contexto compartido intersubjetivamente, mismo que se fundamenta por reglas y normas; ya que de manera conjunta, estas influyen en las decisiones y dan significado a las acciones, permitiendo construir un medio por el cual los actores se comuniquen; de esta forma “las reglas y las normas son dispositivos de guía que son diseñados para simplificar elecciones e impartir “racionalidad” a las situaciones, delineando los factores que un tomador de decisiones debe tener en cuenta” (Kratochwil 1989, 10), lo que significa que las reglas le dan sentido a las acciones.

El argumento desarrollado por Kratochwil (1989), con relación a la racionalidad, se complementa con lo manifestado por Adler (2002), ya que este último la describe como “racionalidad práctica”, misma que se basa en las prácticas diarias de los agentes que tienen como fundamento a “lo histórico social y contextos normativos; enfatizando la lógica comunicativa y de persuasión en la teoría social” (Adler 2002, 140). Es decir que el seguir una norma o una regla por parte de un Estado se considera como una elección racional propia; y a

su vez esta elección se asocia a una situación en particular; en este contexto Adler ve en las normas una forma de identidad del Estado, y a su vez éstas dan significado a los intereses nacionales (Adler 2002); por lo mismo la política internacional debe ser analizada desde el contexto normativo.

Las interacciones políticas tienen lugar sobre la base de acuerdos parcialmente compartidos, ya que “las normas dependen del éxito de la acción comunicativa” (Kratowil 1989, 34); es decir, que Kratowil al igual que Nicholas Onuf, señala que la efectividad y éxito de una norma o regla dependerá de la forma en la que esta se transmita; a través de un lenguaje adecuado; por lo que es posible entender cómo las normas llegan a influir en el proceso de toma de decisiones de un Estado, ya que “las reglas y las normas ofrecen una guía para el comportamiento humano, y de esta forma generar un significado compartido de éstas” (Porcelli, 2013, 75); de la misma forma este enfoque permite entender el impacto que las diferentes reglas y normas pueden llegar a tener tanto a nivel internacional como en el área doméstica del Estado (Kratowil 1989).

Las normas son el medio por el que un Estado o un individuo se consolida como agente; y a su vez le brinda opciones sobre qué comportamiento adoptar en función de esta; esto es si sigue la norma o la incumple (Onuf 1998). Al mismo tiempo, “las normas y reglas moldean las decisiones a través del proceso de razonamiento (deliberación) [...]” (Kratowil 1989, 43). En especial, las normas tienen una mayor influencia cuando se trata de tomar una decisión conjunta; es decir que las normas y reglas proporcionan al agente medios aptos para lograr sus objetivos tanto de manera individual, como dentro de un contexto institucional. Ruggie (1998), afirma que “las instituciones constituyen un conjunto de reglas regulatorias que además de coordinar; modelan el comportamiento para canalizarlo hacia una dirección” (Adler 2002, 143). De igual forma, las instituciones ayudan a establecer intereses y prácticas comunes y colectivas entre los Estados que interactúan dentro de una institución.

Lo anterior permite entender que las normas son un medio y un fin para los Estados; en especial para los Estados pequeños, ya que por medio de estas pueden definir un comportamiento y, a través de este lograr alianzas con otros Estados cuyas prácticas identitarias sean similares. En el caso del Ecuador, este se aliará con Estados cuya política de refugio esté orientada al respeto y protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad; es decir aquellos que vean en el Derecho Internacional una forma de

construir la política internacional en materia de refugio. En este punto, es necesario recordar que “el reconocimiento de la existencia de reglas por parte del agente conlleva a una distribución desigual de los beneficios; las reglas pueden ser utilizadas para ejercer control sobre otros y obtener ventajas” (Porcelli 2003, 75); esto es lo que ocurre con los Estados pequeños, ya que fundamentan su nivel de influencia en el respeto del Derechos Internacional y de las normas que se han creado en ese contexto; sin embargo, las potencias usan a la normativa como un medio para alianzas y como un mecanismo de control del comportamiento del Estado.

Con respecto al caso que se abordará dentro de la investigación, la solución a la situación del refugio en el Estado Ecuatoriano se ha fundamentado en la existencia de la norma internacional y en que el Estado adopta un comportamiento conforme a ésta, tanto a nivel interno y externo. En el ámbito interno, el agente se caracteriza por la toma de decisiones y el consenso basados en valores (actitudes); estos valores guían las acciones del agente de manera diferente a la racionalidad que caracteriza a las reglas. En cambio, en el ámbito internacional los valores, pueden estar ausentes o son de mínima importancia, ya que, en este contexto, las normas y las reglas (derechos) son las que prevalecen (Kratowil 1989). Es decir que en el ámbito internacional el comportamiento frente a una normativa se basa en el derecho del Estado reconocido por un Instrumento Internacional, en este caso el del refugio; y en la imagen apropiada que proyecta en el escenario internacional. Por otro lado, en el ámbito interno las acciones se derivan de la norma internacional, pero se ajusta a actitudes cotidianas enfocadas en la realidad doméstica. Siendo esta dinámica la que se observa en el caso del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio.

Por lo mismo, es importante también tomar en cuenta que dentro de sus postulados Kratowil se centra en cuestionar el porqué de las decisiones, cuyo fundamento son las normas y reglas, no tienen un respaldo. Este cuestionamiento permite a la investigación enfocarse exclusivamente en las decisiones referentes al refugio que han sido guiadas en función de la normativa internacional, sin embargo, algunas de esas decisiones, a pesar de estar acorde a la norma internacional, no cuentan con un respaldo y se cuestiona su legalidad, mas no su legitimidad. En este sentido “la clave consiste en darse cuenta de que seguir una regla o norma no implica un hábito ciego, sino que se debe evaluar la argumentación de la acción” (Porcelli 2013, 85). Por esta razón, la importancia de los valores en la toma de

decisiones en el ámbito doméstico, puesto que esto podría llegar a legitimar una acción o una decisión.

Las reglas y normas en un juego no sólo son el resultado de cálculos de utilidad individual, sino se constituyen en las condiciones previas para las estrategias y para la especificación de los criterios de racionalidad. Las normas, por lo tanto, no sólo establecen ciertos juegos y permiten a los jugadores alcanzar sus metas dentro de ellos, sino que, también, establecen significados intersubjetivos que permiten a los jugadores dirigir sus acciones hacia los demás, comunicarse unos con otros, valorar la calidad de sus acciones, criticar y justificar las decisiones tomadas (Kratochwil 1993 en Porcelli 2013). Es decir, que un comportamiento orientado por una ‘racionalidad práctica’ de los actores en el sistema internacional, puede derivarse de los roles que a través de la normativa se definen, siendo este comportamiento el resultado de esta interacción fundamentada en reglas y normas. Entonces, hay que destacar de esta perspectiva que por medio de la normativa el actor o individuo no solo contribuyen al cumplimiento de objetivos, sino que, al mismo tiempo, permiten establecer acciones hacia los demás actores y crear significados o prácticas que permitan la plena interacción entre agencia y estructura.

Por otro lado, Kratochwil afirma que “los fenómenos sociales forman parte de nuestras prácticas y experiencias como agentes morales cuyas acciones pueden iniciar una cadena de sucesos” (Porcelli 2013, 83). Es decir, que la norma internacional es el resultado de las prácticas y experiencias que el Estado como agente va desarrollando, y por ende causa un impacto en la estructura, en este caso el sistema internacional. En este sentido, la normativa internacional sobre refugio en la región responde a la interacción y prácticas comunes entre los diferentes actores en el ámbito regional; “los países del continente americano cuentan con un amplio marco normativo internacional, regional y nacional para la protección de los refugiados” (Murillo 2011, 53).

Este hecho es evidente, y principalmente en Ecuador por la aceptación y recepción de la normativa regional como parte de la norma nacional; es decir que estas reglas se ajustan a los valores e ideales del Estado ecuatoriano. A nivel mundial, también es importante recalcar que “28 países de la región son partes de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y 30 países son partes de su Protocolo de 1967” (Murillo 2011, 53); entre los cuales está el Ecuador. Lo que refuerza la idea de que los Estados pequeños están interesados en

“desarrollar y fortalecer el derecho internacional y sus mecanismos” (Jargalsaikhan 2018, 408); para de alguna forma llegar a influir en las decisiones de política internacional.

Estos instrumentos internacionales configuran un comportamiento del Estado frente a una figura jurídica, determinando acciones y limitaciones a las que debe someterse el Estado para el cumplimiento efectivo de la norma internacional ratificada. Sin embargo, es importante considerar entonces, que dicho comportamiento tiene como objetivo el fortalecer una imagen en el plano internacional, de tal forma el Estado ecuatoriano ha ratificado la mayoría de los tratados, declaraciones y convenciones que tienen como objetivo la protección a refugiados. En este sentido, una vez definidos los aspectos teóricos del constructivismo, se aborda el Análisis de Política Exterior y la contribución del constructivismo para una mejor comprensión del comportamiento de los Estados pequeños en un contexto normativo.

### **1.2.2. La inclusión de los derechos humanos en la Agenda de Política Exterior**

El constructivismo proporciona elementos importantes para el Análisis de Política Exterior (APE), ya que “es una herramienta útil, no sólo para comprender la política exterior, sino también como una guía para prescribirla” (Flockhart 2012, 78). La política exterior es “por definición, una actividad a nivel de agente, realizada por varios encargados de la formulación de políticas (agentes) dentro de los entornos domésticos e internacionales y, por lo tanto, receptivo a las estructuras de ambos” (Flockhart 2012, 78); esto significa, que la toma de decisiones de política exterior estará ligada de manera exclusiva a los agentes.

Por lo mismo, en el APE desde un enfoque constructivista existe una relación de influencia mutua entre la agencia y la estructura, en palabras de Ted Hopf “lo importante desde la perspectiva constructivista es cómo una acción reproduce o no, tanto al actor como a la estructura” (1998, 172). Por su parte, Emmanuel Adler considera que existe un amplio debate en torno a la agencia y a la estructura, y éste “se centra en la naturaleza de la realidad internacional; si lo que existe en Relaciones Internacionales debe girar en torno a actores, estructuras o ambos” (2002, 144); puesto que las teorías positivistas se centran en la influencia de la estructura sobre el agente; no obstante, el constructivismo se enfoca en cómo agencia y estructura se complementan e influyen mutuamente el uno con el otro, aspecto que es relevante dentro del APE constructivista. De manera complementaria Ted Hopf (1998), afirma que en el constructivismo los Estados tienen más agencia; pero, ésta les permite actuar

hasta cierto punto, es decir que es limitada; por lo que, las acciones del agente deben enmarcarse en prácticas, identidades e intereses que se ajusten a un contexto determinado.

Sobre este mismo punto, Alexander Wendt (1979) establece que “así como las estructuras sociales son ontológicamente dependientes y, por lo tanto, constituidas por las prácticas y entendimientos de los agentes; los poderes e intereses causales de esos agentes a su vez están constituidos y explicados por las estructuras” (Adler 2002, 144). Ambos autores coinciden en que la agencia y la estructura se complementan; permitiendo o limitando acciones de manera mutua. Sin embargo, el enfoque constructivista le da mayor relevancia a la agencia y esto es necesario para el Análisis de Política Exterior; ya que “para que el constructivismo sea realmente útil en el marco analítico de Política Exterior, es necesaria la atención más sostenida sobre la agencia” (Flockhart 2012, 87).

En este sentido, la presente investigación se centra en esta interacción agente – estructura para entender el rol del Estado frente a una normativa internacional; al respecto y para facilitar el análisis, se ha tomado como modelo el propuesto por Hollis y Smith (1990), los autores describen cómo se daría la interacción de agentes y estructuras vista desde dos niveles de análisis, el primero desde un enfoque más global en donde el sistema internacional es la estructura y el Estado es el agente; y el segundo desde el enfoque del Estado, en donde éste es la estructura y las instituciones, individuos, etc., son los agentes (tabla 1).

Tabla 1. Interacción agencia y estructura según Hollis y Smith (1990)

<b>Niveles de Análisis</b>	<b>Estructura</b>	<b>Agencia</b>
	sistema internacional	Estado
	Estado	ámbito doméstico

Fuente: Constructivism and International Relations de Emanuel Adler, 2002

El modelo presentado por Hollis y Smith (1990), tiene como base teórica los postulados de Alexander Wendt al respecto de la interacción de la agencia y estructura; además este modelo de acuerdo con Singer (1961) resulta “adecuado para evaluar la importancia relativa de los factores causales en diferentes niveles de agregación, para entender el comportamiento de una unidad de análisis” (Adler 2002, 145); en el caso de la presente investigación, el comportamiento y rol del Estado ecuatoriano como agente y como estructura. Considerando este modelo, para la presente investigación se ha elaborado un gráfico que muestra cómo se

realiza el análisis, en el que se enfoca el análisis en dos niveles, tal y como lo muestra la tabla anterior.

En este sentido, el análisis se desarrollará en primer nivel, tomando como estructura al sistema internacional, específicamente a la normativa internacional y como agente al Ecuador; y, en segundo nivel al Ecuador como estructura y a la normativa interna en la que se incluye institucionalidad y otras políticas desarrolladas en torno al tema como agencia, (fig.1). Esto permitirá identificar el rol del Estado, y la forma en que un Estado pequeño, como el Ecuador, refuerza la importancia de los principios y normas internacionales; mediante prácticas comunes, identidades e intereses reflejados en su política exterior.

Figura 1. Dinámica Agente – Estructura/ Ecuador frente a la normativa internacional



Fuente: Hollis y Smith 1990 en Adler 2002. Constructivism and International Relations.

Dentro de esta dinámica, Carlsnaes (1992), haciendo énfasis en el modelo presentado por Hollis y Smith (1990) y en especial referencia a la política exterior, afirma que este modelo de niveles de análisis es efectivo para explicar una acción, ya que lo que se necesita es “indicar la interacción recíproca [agente – estructura] a lo largo del tiempo” (Adler 2002, 146); es decir que para entender un rol es importante considerar cómo se ha dado esa interacción en la historia; que es lo que se realiza en este trabajo.

Tomando en cuenta lo anterior, hay que considerar también los mecanismos de política exterior utilizados por los Estados pequeños para su participación en influencia en el sistema internacional. De esta manera y considerando los diversos enfoques sobre Estados pequeños, hay que destacar algunos patrones de comportamiento de este tipo de Estados, en comparación con las potencias. Maurice East, señala que estos patrones son:

[...] bajos niveles de participación general en los asuntos mundiales; altos niveles de actividad en las organizaciones intergubernamentales (OIG); altos niveles de apoyo a las normas jurídicas internacionales; evitar el uso de la fuerza como una técnica del arte de gobernar; un estrecho rango funcional y geográfico de interés, en las actividades de la política exterior; la utilización frecuente de posiciones morales y normativas acerca de las cuestiones internacionales (1973, 557).

Por su parte Alfred Marleku (2012) citando a Jeanne Hey (2003), considera que el comportamiento de política exterior de un Estado pequeño se enmarca en:

[...] bajo nivel de participación en los asuntos mundiales; abordar un alcance limitado de cuestiones de política exterior; limita su agenda a su área geográfica inmediata; utilizan instrumentos de política exterior diplomáticos y económicos en lugar de instrumentos militares; enfatiza en los principios internacionales, el derecho internacional y otras 'mentalidades morales' ideales; son neutrales; tienden a hacer alianzas con potencias para protección y recursos; buscan la cooperación y evitar conflictos con otros Estados; y, gastan una cantidad desproporcionada de recursos para la política exterior para reforzar seguridad política y su supervivencia (2012, 84).

Tomando en consideración lo anterior, los autores coinciden en que uno de los comportamientos que define al Estado pequeño es el apoyo a las normas jurídica internacionales; es decir la suscripción y ratificación de tratados, acuerdos, principios, y declaraciones de carácter internacional. Y, es este comportamiento el que se busca entender dentro de la investigación, en función del refugio internacional. En este sentido, los Estados pequeños “para poder interactuar con potencias deben tener un alto perfil normativo” (Pollard 1996, 4), por lo mismo llegan a ratificar y suscribir, la mayoría de los tratados internacionales de Derechos humanos y de alguna manera se llegan a incluir en sus políticas exteriores; dado que, estos constituyen “un conjunto de normas de conducta generalmente aceptas por las

potencias de la comunidad internacional como atractivos para el cumplimiento voluntario por parte de los Estados” (Pollard 1996, 4).

Por otro lado, hay que tomar en cuenta cómo las normas internacionales influyen en el comportamiento del Estado, ya que los Estados están obligados a cumplir con la normativa internacional por un “mandato moral del derecho internacional [...] de proteger los derechos de sus ciudadanos” (Goldsmith y Posner 2005, 187). Se creería que, la mayoría de los Estados “deberían obedecer al Derecho Internacional por el bienestar de sus ciudadanos, sin embargo, no todos los Estados actúan en interés de sus propios ciudadanos” (Goldsmith y Posner 2005, 194). Es decir que, esta obligación de protección no es muy bien recibida por algunos Estados, ya que la norma internacional puede ir en contra de los intereses de los Estados, por lo que la obligación de cumplir con estas normas se limita a “aquellos tratados en los que voluntariamente entró el Estado” (Goldsmith y Posner 2005, 185), con base en sus valores, ideas e identidad.

Desde las teorías positivistas, se ha considerado que “existe una tensión ineludible entre los derechos humanos y la política exterior” (Vincent 1989, 54). Los realistas consideran que “la política exterior es un asunto de interés nacional, por lo mismo no se debería dar un peso importante a los principios o valores morales al momento de definirla” (Anaya 2014, 142). En este sentido, “la política exterior de un Estado en materia de derechos humanos está vinculada a su versión de nacionalismo” (Forsythe 1997, 115); basándose en el interés nacional. La política exterior de un Estado debería estar orientada a asegurar su supervivencia y la acumulación de poder. La perspectiva realista sugiere que la inclusión de principios y valores, como los derechos humanos, en la política exterior dificultan la consecución de sus objetivos y la toma de decisiones éste (Anaya 2014); ya que “la política exterior debe ser realizada entre Estados, y no debe preocuparse por las comunidades dentro de los Estados” (Vincent 1989, 54). En este sentido, desde el enfoque realista se califica al Derecho Internacional como un limitante en los intereses nacionales de un Estado (Anaya 2014).

Por otro lado, Jack Donnelly sugiere que los Intereses nacionales no se ven afectados por la inclusión de los derechos humanos en la política exterior; ya que, es trabajo de éste el determinar uno por uno, si afectaría o no a la consecución de sus objetivos nacionales (Donnelly 2003). Pero, contrario a este argumento el autor afirma que esta situación deja de lado el hecho de poder promover la protección de los derechos humanos en un tercer estado,

por parte de un Estado promotor y protector; ya que esto “implica violar el principio de soberanía, e intervenir en los asuntos internos de otro Estado, lo cual está prohibido por el Derecho Internacional” (Donnelly 2003, 160).

Para R. Vincent, uno de los principales problemas en la relación entre derechos humanos y política exterior es que, desde el ámbito doméstico se niega que los derechos humanos sean parte del trabajo de los Ministros de Relaciones Exteriores y por ende parte de la política exterior del estado; ya que ésta responde a los intereses nacionales del Estado (Vincent 1989). Por lo mismo, es necesario considerar la importancia del constructivismo dentro del APE ya que, este enfoque “ayuda a comprender cómo las culturas políticas cosmopolitas como los derechos humanos hacen que los valores tengan sentido” (Brysk 2009, 31), además este enfoque teórico “insiste en que los intereses de una nación no siempre son la seguridad nacional” (Brysk 2009, 33); ya que de acuerdo con Nicholas Onuf (1989), el constructivismo “analiza la política mundial a través de la constitución y reconstrucción de normas globales, discursos, reglas, instituciones e identidades” (Brysk 2009, 31).

Por lo mismo, y tomando en cuenta este enfoque, Alejandro Anaya considera que la política exterior de un Estado “emana de su identidad y en el mismo sentido, el interés nacional sea definido en términos de esa identidad y de las normas internacionales imperantes” (2014, 152). Es decir que antes de defender el interés nacional, al que se refieren los realistas; los Estados deben definirlo, y en este punto, ese interés se puede construir a partir de lo que un Estado quiera proyectar en función de su identidad y a las normas que rigen en el escenario internacional. Esto quiere decir que el factor identitario de un Estado lo lleva a adoptar un comportamiento determinado; sin embargo, la conducta adoptada por el Estado depende de cómo este se perciba a sí mismo, y la forma en la que quiere que otros lo vean; es dentro de esta dinámica que la norma internacional toma importancia porque constituye una de las herramientas para lograr su objetivo identitario.

Por su parte, Alison Brysk, considera que “las identidades nacionales están históricamente arraigadas, pero no son fijas” (2009, 34); es decir que cada hecho en la historia de un Estado modificará en cierto sentido su identidad, y por ende su comportamiento. En consonancia con Brysk; Ted Hopf señala que las identidades “tienen tres funciones: te dicen a ti y a otras personas quién eres, y te dicen quienes son los demás” (1998, 175). La construcción de la identidad se basa en los valores nacionales que el Estado va a proyectar a la Sociedad

Internacional; y en como esta sociedad socializa a los Estados (Brysk 2009); es decir que se basa en la relación que tiene un Estado con otros y en cómo se desenvuelve en esas relaciones de acuerdo con su percepción y a la de los otros.

Por lo que, la inclusión de los derechos humanos en la política exterior de un Estado responde a un contexto histórico determinado y a otros factores externos. Aquellos Estados que incluyen activamente los derechos humanos en su política exterior es porque cuya identidad está orientada a ello, y buscan proyectar una imagen de ‘buen samaritano’ en el plano internacional (Brysk 2009), al respecto afirma que “los buenos ciudadanos globales han reconstruido su interés nacional de acuerdo con las normas, roles y expectativas universalistas” (Brysk 2009, 31-32). Es decir que los Estados a través de estas acciones se auto perciben como miembros de la comunidad internacional, cuyo fin es brindar bienestar para todos, mediante el respeto y promoción de los derechos humanos.

Por su parte, Ruby Gropas (2006), afirma que el promover los derechos humanos se ha ido convirtiendo, con el paso del tiempo, en un objetivo de política exterior; ya que en muchas ocasiones “los derechos humanos han influido en la formulación de declaraciones de política exterior [...], han ocupado un lugar central en sobre los asuntos internacionales y sobre las relaciones con terceros Estados [...]” (Gropas 2006, 39). Siendo todo esto el resultado de una efectiva socialización de normas; lo que ha permitido que los Estados vean en los derechos humanos una parte esencial de su identidad y al mismo tiempo de sus intereses (Anaya 2014). Lo que podría significar que, la identidad que ha construido ese Estado mediante la promoción y respeto de los derechos humanos es la llamada “buena ciudadanía global” (Brysk 2009, 37), en sus agendas de política exterior.

Además de la identidad del Estado, hay otros caminos que adoptan los Estados para promover los derechos humanos en su política exterior; Alejandro Anaya pone como ejemplo a los “emprendedores de normas”, que usan la lógica de lo apropiado para sociabilizar la normativa internacional a través de su política exterior, al incluirla fielmente en sus agendas. Es decir que pueden llegar a constituir sistemas para la promoción de una norma, ya sea para cambiar una existente o para dar a conocer una nueva (Brysk 2009). Tomando esto en consideración, y con relación a los Estados pequeños, dentro del ámbito normativo, estos “son conscientes de sus limitaciones para ejercer influencia, por lo mismo desarrollan habilidades y conocimientos diplomáticos que les permitan desarrollar una imagen positiva” (Thorhallsson 2017, 35), ya

que frente a la vulnerabilidad que estos puedan tener con relación a los tratados internacionales es más factible la construcción de una imagen basada en la dinámica de lo apropiado.

Por otro lado, Alisson Brysk (2009) considera que la imagen positiva de un Estado se da a través de “la construcción del interés nacional, misma que se realiza a través del filtro de normas y de los valores globales” (Anaya 2014, 153) Es decir que los Estados consideran que las normas son las que convergen con los valores internacionalmente aceptados, lo que les permite lograr un nivel de influencia en el escenario internacional. Gropas (2006) concuerda en este punto, pero atribuye otro aspecto a la necesidad de los Estados de encajar en los buenos valores, y es la “socialización de normas” es decir que, de manera complementaria, además de incluir la normativa internacional en su política exterior, se encargan de darla a conocer en la población, con el fin de construir una imagen apropiada a nivel internacional, proyectándola como tal desde el ámbito doméstico.

En este sentido, Stagno afirma que “hay tres posiciones básicas para una política exterior con un componente de derechos humanos, [...] en estados que se inclinan positivamente a una agenda de derechos humanos y estas pueden describirse de la siguiente manera; posicionamiento normativo, posicionamiento operativo genérico y posicionamiento operativo de un caso específico” (Stagno 2013, 143), (tabla 2).

Tabla 2. Posiciones básicas para una política exterior con un componente de derechos humanos.

<b>Posicionamiento normativo:</b>	El componente de derechos humanos de una política exterior es limitado a la codificación legal de normas emergentes, contribuyendo a la expansión de la normativa fundamente de los derechos humanos con la intención de buscar la universalidad de las normas, es la participación en negociaciones intergubernamentales basada en determinaciones legales y no en cálculos políticos de uno o varios derechos
<b>Posicionamiento operativo:</b> Buscan persuadir a terceras partes para proteger los derechos humanos o disuadirlos	Genérico Cuando una política exterior promueve las normas de derechos humanos en un sentido genérico, sin apuntar a cualquier estado específico y permanece en una zona de confort de enunciación y operación ya que al racionalizar los principios y procedimientos de derechos humanos en

de tomar medidas contrarias a los derechos humanos		abstracto es menos probable que tenga repercusiones bilaterales.
	Específico	Cuando una política exterior señala situaciones particulares de un país, entonces es más probable que tenga repercusiones bilaterales y podría entrar en conflicto con otras prioridades bilaterales [...] ya que trata de brindar apoyo a un gobierno que lucha por abordar la violación de derechos humanos.

Fuente: Bruno Stagno 2013, 143 – 144. Human Rights and Foreign Policy

En este punto, queda claro que la autorregulación forma parte de estos valores globales, ya que no hay un organismo encargado de sancionar a un país por no acogerse a una norma de derechos humanos (Pollard 1996); sino que son los Estados mismos quienes se encargan de señalar a un Estado cuyo comportamiento no vaya acorde con las normas internacionales. Los Estados pequeños, por su parte, tratan de evitar este señalamiento, y por lo mismo forman parte de la mayoría de los tratados y convenios internacional, tal es el caso del Ecuador, que ha utilizado la herramienta normativa como un instrumento de su política exterior, en especial dentro del ámbito de movilidad humana y todas sus dimensiones.

De lo anterior se puede concluir que el constructivismo aporta una base teórica adecuada que permite el poder trabajar con la dualidad de la política exterior, tanto desde el ámbito doméstico como su proyección en el escenario internacional. El enfoque constructivista en el APE permite considerar las acciones que caracterizan a un Estado pequeño con relación a la inclusión de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados a nivel doméstico y en las decisiones de política exterior; puesto que este tipo de Estados ve en el Derecho Internacional una forma de construir una identidad que los lleve a influir en la política internacional. Esto es posible debido a que este enfoque teórico se centra en el papel de los agentes dentro de una estructura ya constituida. Es decir que ve en los agentes un factor dinámico que influye directamente en una estructura que no es estática.

Por esta razón, y al considerar la importancia de los agentes, es posible trabajar el Análisis de Política Exterior desde el ámbito doméstico de un Estado, a la vez que se considera el escenario internacional como el campo de acción de este agente. En este punto, la política exterior de un Estado funge como agencia, ya que “siempre está cambiando” (Hill 2003, 11), y esto se debe a que “la formulación de la política exterior es un proceso complejo con la

interacción entre muchos actores, incrustado en una amplia gama de estructuras diferentes” (Hill 2003, 28). Esto quiere decir que la política exterior puede ser analizada y abordada desde distintos niveles de análisis.

### **1.3. La Teoría de Roles como parte esencial del Análisis de Política Exterior de Estados pequeños**

La teoría de roles dentro del área de Análisis de Política Exterior surge en los años 70's de la mano de Kalevi Holsti (1970), cuando “se comienzan a identificar patrones de comportamientos regulares en ciertas clases de Estados durante la Guerra Fría” (Harnisch 2011, 7). Holsti introduce el término de los “roles nacionales”; siendo éste “el primer intento de importar la teoría de roles en la literatura de APE, ya que había estado inmersa en otras disciplinas” (Thies y Breuning 2012, 2). A partir de ese momento se determina la existencia de un gran número de roles que los Estados estaban adoptando; como “agresor, líder, mediador, entre otros” (Harnisch 2011, 7).

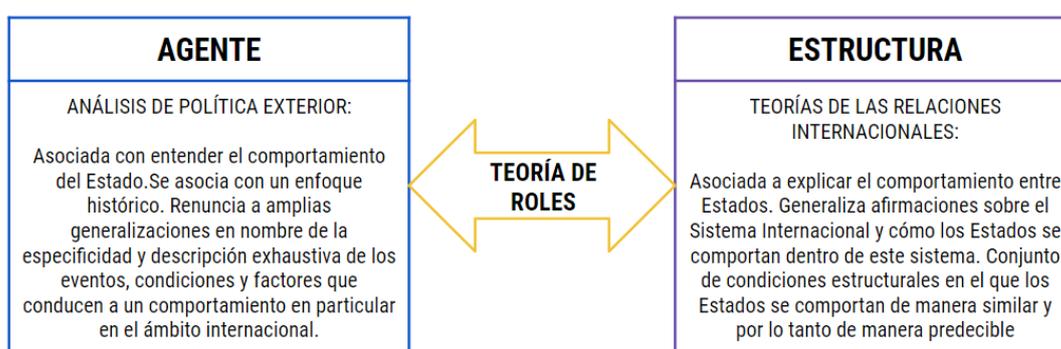
En este sentido, la teoría de roles “ofrece la posibilidad de integrar el Análisis de Política Exterior (APE) y las teorías de Relaciones Internacionales” (Thies y Breuning 2012, 1), ya que busca entender la interacción entre agentes y estructuras, mediante las acciones y decisiones adoptadas por un Estado. Por su parte, Amy Below (2015) considera que la teoría de roles es una teoría parte del APE; por lo que esta puede ser utilizada como un instrumento para analizar y entender el comportamiento de un Estado, en este caso del Ecuador; hay que considerar además que “los estados pequeños, a pesar de compartir la característica común del tamaño, no necesariamente persiguen políticas exteriores similares” (Gigleux 2016, 27); ya que como se vio anteriormente, los Estados pequeños recurren a una serie de acciones dentro de su política exterior que varían según sus ideas, intereses, identidad y factores externos; ya sea para mantener un comportamiento o redefinirlo. Dentro de la investigación, la teoría de roles sirve tanto como ese puente empírico en el debate agente y estructura, y como una parte inherente del APE para entender la adopción de roles del Estado ecuatoriano frente a la normativa internacional del refugio.

Esta teoría, argumenta que “los individuos actúan en nombre de los países, interpretan los contextos nacionales e internacionales y se comportan de acuerdo con el papel que se ven a sí mismos desempeñando en el ámbito internacional” (Below 2015, 15); y esto a su vez permite que exista una integración de los enfoques de agente (APE) y estructura (RI); con esto

concuera Marijke Breuning, que considera que la teoría de roles “promete construir un puente empírico entre el agente y la estructura en las relaciones internacionales” (Breuning 2011, 16) (fig. 2); dado que,

“los académicos de APE y los de Relaciones Internacionales (RI) operan dentro de diferentes tradiciones analíticas, los primeros consideran que el individuo es el fundamento de la Teoría de Relaciones Internacionales; y, los segundos son más propensos a proceder desde una orientación a nivel de sistema” (Thies y Breuning 2012, 2).

Figura 2. Integración del APE y las Teorías de Relaciones Internacionales en la Teoría de Roles



Fuente: Amy Below 2015, 15. Environmental Politics and foreign policy decision making in Latin America.

Esto significa que los roles se aprenden desde dos entornos: el racionalismo (estructura) y el cognitivism (agente). Entendiéndose al aprendizaje como “un proceso constitutivo en el que el espectador adquiere un nuevo rol (identidad) en un grupo social dado” (Harnisch 2011, 12). La teoría de roles centra su estudio en la interacción entre agente y estructura; dentro del constructivismo el debate agencia-estructura ha sido de las mayores contribuciones a esta perspectiva, dado que “busca dar cuenta de la influencia determinante de los factores no materiales en la política global y la posibilidad de cambio y transformación” (Porcelli 2012, 66). Es en este contexto en el que identidades, normas o características lingüísticas convergen en su nivel de agencia dentro de la estructura, y a su vez, el sistema internacional ha propiciado el escenario ideal para dar paso a estos componentes, y así se complementan de manera mutua.

Dentro de la investigación, el tema se centra en el refugio en el contexto de la norma internacional. Entendiéndose así, que el refugio, a la vez, es agente y estructura. El primero cuando, en función del fenómeno se busca influir en el sistema internacional y el segundo, cuando la norma internacional sobre refugio configura el comportamiento específico del

Estado. La interacción entre agencia y estructura es relevante para entender el comportamiento del Estado y las decisiones que motivan el establecimiento de una agenda, así como los temas que en la misma se abordarán. Es decir, que todo fenómeno es resultado de las prácticas comunes que se dan en el contexto internacional, en este sentido las normas internacionales son el producto de éstas, lo que a su vez influye en el comportamiento humano. Tomando en cuenta lo anterior, para el análisis del tema planteado es necesario considerar la interacción entre los agentes y las estructuras, específicamente en cómo se complementan la una a la otra, situación que se entiende de mejor manera desde la Teoría de Roles; ya que, “la agencia y la estructura son los componentes definatorios para entender la interacción humana en una sociedad y para explicar los fenómenos sociales” (Friedman y Starr 1997, 3).

Resumiendo, la teoría de roles, por un lado, constituye un puente empírico entre el Análisis de Política Exterior (agencia) y las teorías de Relaciones Internacionales (estructura); por otro es una herramienta útil para entender ciertas decisiones de política exterior, por lo que se la puede considerar como parte de esta disciplina. Esta teoría se basa en la percepción que tiene un Estado frente a otros y en cómo éste percibe ciertas acciones de otros dentro un entorno social determinado, y cómo actúa ante estos estímulos. Es decir que, “la teoría de roles desafía a las perspectivas contrastantes sobre el holismo versus el individualismo, ya que reconoce que mientras los actores toman decisiones individualizadas se pueden hacer algunas generalizaciones sobre el comportamiento (Below, 2015, 38).

Asimismo, esta teoría es relevante para la presente investigación, ya que se trata de entender el comportamiento del Estado dentro de un ámbito normativo en el área del refugio; de la mano de esta teoría se pueden definir roles preexistentes o identificar nuevos roles con relación al Ecuador y la figura del refugio. Es pertinente, también, porque su enfoque es con base en el individuo, en este caso el Estado, y su desenvolvimiento en un contexto específico; tiene un enfoque histórico ya que considera que los roles no son permanentes, sino que varían de acuerdo con el entorno y la identidad del Estado.

### **1.3.1. De los roles preestablecidos a la expresión de la identidad del Estado: *norm taker, norm maker y norm entrepreneur***

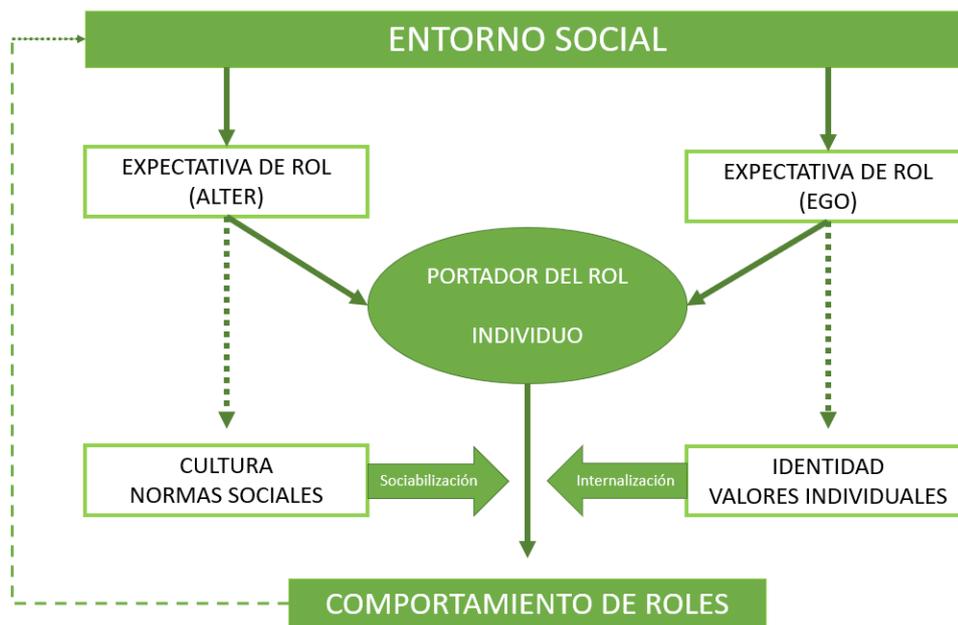
La teoría de roles según lo establecido por Amy Below (2015), se enfoca en el comportamiento del individuo, que a nombre de su Estado; “interpreta el contexto doméstico

e internacional y se comporta de acuerdo con el rol que desempeñen en la esfera internacional” (Below 2015, 15). Es decir que, su comportamiento varía según el contexto actual en el que se estén desarrollando las relaciones entre todos los actores del sistema internacional. Esta perspectiva de Below permite integrar el papel de los actores simultáneamente al de la estructura; por lo tanto, es dentro de esta dinámica, (agencia y estructura), en la que las normas internacionales moldean una realidad y un contexto específico, ya que dependiendo del rol que el Estado esté desempeñando, ya sea como agencia o estructura, se adaptará a un comportamiento y rol determinado.

Marijke Breuning, define a los agentes como “individuos que trabajan solos o en grupos, que se incluyen en las instituciones sociales y culturales de los Estados. Se representan como tomadores de decisiones de política exterior” (2011, 16). En este contexto, la autora considera que los agentes se desenvuelven dentro de la estructura del sistema internacional, entendiéndose a esta como un todo. La estructura puede dar la oportunidad o no al agente de “influir y alterar la estructura del sistema internacional” (Breuning 2011, 16). Contrario a esto, las teorías racionalistas que sugieren que el agente no tiene mayor relevancia en el sistema internacional ya que su concepción y enfoque es estructuralista, y es ésta la que definirá al agente, y es dentro de esta tendencia que los “agentes tienen poca oportunidad de re-moldear roles preexistentes” (Breuning 2011, 16).

En este sentido, se entiende que los roles son “posiciones sociales compuestas por las expectativas del ego y el alter respecto al propósito de un actor en un grupo organizado” (Harnisch 2011, 8); y que pueden “aplicarse adecuadamente a individuos, entidades corporativas y Estados” (Thies 2014, 2). No obstante, hay que tomar en cuenta que las funciones, de un actor dentro de un grupo determinado, tienen limitaciones en tiempo y alcance, dependiendo de la posición que tenga y de la estructura en la que se esté desarrollando (Harnisch 2011) (fig. 3).

Figura 3. Dinámica del individuo y la definición de su rol.



Fuente: Sebastian Harnisch 2013. Role Theory in International Relations.

Esto significa que, el rol de un Estado/individuo está relacionado a la percepción de este frente a otros (EGO), y la percepción de las expectativas del comportamiento de otros (ALTER). Esta dinámica, abarca lo que Wendt denominó ‘la identidad social de un actor’ compuesta de las acciones y percepciones de otros (Gaupp 1983 en Harnisch 2011). Los roles determinan como un individuo o Estado se comportan en el escenario internacional (Below 2015, 27).

Considerando lo anterior, es importante mencionar que los roles varían constantemente en una estructura determinada, ya que como menciona Harnisch, éstos dependen, muchas de las veces, de expectativas domésticas o individuales para adoptar un comportamiento apropiado; y, además del alcance que dicho comportamiento llega a tener, específicamente con la obligación de cumplirlo. Es decir que,

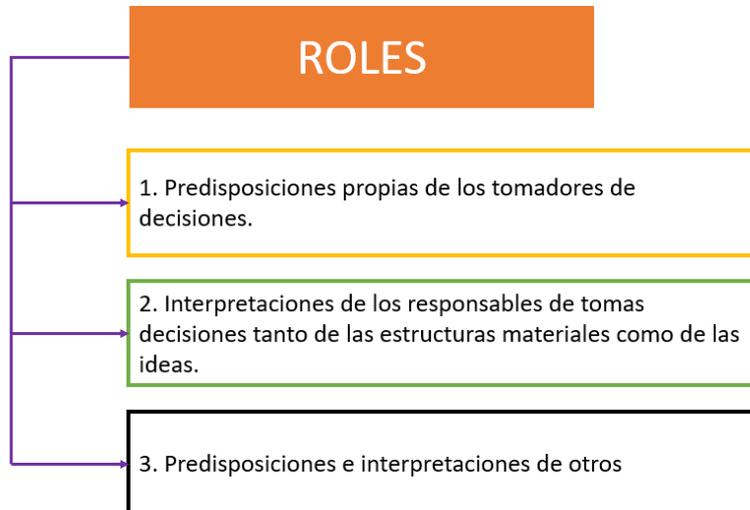
[...] los roles y su promulgación están estrechamente relacionados con los roles de otros actores, que se denomina Entorno estructural de roles, que pone límites severos al comportamiento (elección social) y propiedades (estatus social) e incluso la existencia misma de otros” (Stryker 2006, 227); (Harnisch 2011, 8).

Lo que significa que, el rol de un agente, dentro de una estructura, depende del rol de otros actores dentro del escenario internacional; y de alguna forma, esta percepción de roles entre

actores limita las acciones de unos con otros, haciendo que el rol adoptado sea el apropiado en un contexto determinado. La Teoría de Roles, dentro del Análisis de Política Exterior, desde sus inicios ha considerado que “los líderes tienen definidos los roles nacionales del Estado, sin tomar en cuenta sus entornos, sistemas y cultura política” (Thies 2014, 2). Es decir que, muchas de las veces los roles adoptados se centran en aspectos cuantitativos, según la percepción del líder.

Contrario a esto, Amy Below (2015), considera que dentro del “núcleo de la teoría de roles se encuentran las concepciones de roles nacionales y los demás que se denominan simplemente como ‘roles’” (2015, 27). Es decir que, existen más roles dentro del escenario internacional además de los roles nacionales; y ambas concepciones se ven afectados por la estructura internacional, condiciones domésticas y un sistema de creencias; es decir que los roles, si bien son definidos por el mismo individuo, la decisión de asumir uno u otro dependerá de la acción de otros actores del sistema internacional (Below 2015). Por esta razón la autora considera que los roles tienen tres componentes, tal y como se muestra a continuación (fig. 4).

Figura 4. Componentes del rol.

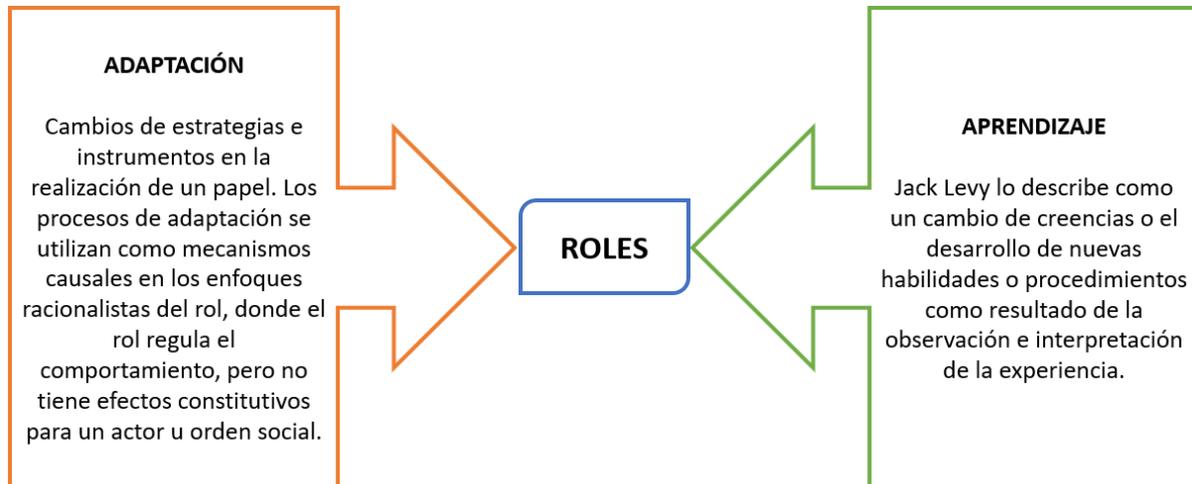


Fuente: Amy Below 2015, 28. Environmental Politics and foreign policy decision making in Latin America.

Considerando estos componentes del rol, se entiende que el rol y la identidad son categorías sociales que están estrechamente relacionadas. Así, los roles se definieron como “autoconcepciones, cogniciones autorreferenciales que los agentes se aplican a sí mismos como consecuencia de los roles sociales que ocupan” (Harnisch 2011, 9); estas concepciones podrían interpretarse como causantes de un comportamiento de rol específico, pero hay que

considerar que los cambios en los roles y su promulgación se dan de dos formas: adaptación y aprendizaje (fig. 5).

Figura 5. Cambios de rol



Fuente: Sebastian Harnisch (2011, 10), *Role Theory: Operatization of Key Concepts*. Jack Levy (1994, 285), *Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield*.

Es decir que los roles cambian según el contexto histórico, político y cultural del agente; lo que implica una constante interacción con la estructura para adaptar un rol o para desarrollar uno nuevo. En este sentido, el rol del Estado a identificar dentro de la investigación, parte de la norma internacional y si se trata de roles preestablecidos o nuevos roles. La importancia de la normativa internacional para definir un rol parte de que, ésta “ayuda a diferenciar y ordenar jerárquicamente a los actores” (Clark 2014, 316). Esto sucede porque las normas internacionales son consideradas como hechos sociales, producto de la interacción entre agentes; y no como una condición material en el escenario internacional; razón por la que las normas no son estáticas, y se van ajustando a un contexto y realidad determinada; su cambio, origen o eliminación deben sujetarse a lo dispuesto en el Derecho Internacional (Clark 2014).

Por su parte, Ariadna Ripoll y Alex Mackenzie definen a las normas como un “marco de acuerdos legales y políticos que actúan como un modelo de acción para actores internacionales” lo que las convierte en “herramientas clave para guiar las acciones de los tomadores de decisiones” (2012, 73). Es decir que, la norma internacional es parte fundamental de la política exterior de un Estado, y a la vez define un comportamiento esperado, apegado a ésta. Javier Argomaniz coincide con esta definición y afirma que las normas son “reglas autorizadas o estándares que regulan patrones de comportamiento en un área de Relaciones Internacionales” (2008, 121). Contrario a las definiciones anteriores,

James Reilly considera que la norma es un “conjunto de expectativas sobre el comportamiento apropiado para una identidad dada” (2011, 72); es decir, que la norma se construye con base en una idea e identidad del actor, que recoge comportamientos y acciones apropiadas en un contexto determinado; lo que significa que las normas no imponen un patrón de comportamiento, sino que sus acciones están guiadas por la experiencia del Estado en el ámbito interno, manteniendo un comportamiento apropiado, y acorde a la normativa.

En este sentido, y considerando que las normas, en general, son una forma de expresión del Estado tanto a nivel doméstico como a nivel externo; estas definen un comportamiento ya sea que éste se base en lo propiamente esperado o en experiencias únicas del actor; por lo mismo hay que tomar en cuenta que la aplicación de la teoría de roles dentro del Análisis de Política Exterior se ha enfocado en explicar los roles nacionales de los Estados grandes y así poder determinar su comportamiento (Thies 2014); pero, en el caso de los Estados pequeños, estos desempeñan otros roles en el escenario internacional; muchos de los cuales tienen una carga normativa relevante; dado que los Estados pequeños tienen afinidad con la norma y el Derecho Internacional por lo que promueven su institucionalización (Criekemans y Duran 2010). El papel de las reglas y normas en la política exterior de un Estado pequeño es importante ya que, este tipo de Estados “son vulnerables a la influencia de Estados más grandes y poderosos” (Criekemans y Duran 2010, 87).

En este sentido, el soporte que reciben los Estados pequeños al respaldarse en la norma internacional es importante para reducir de cierta forma la vulnerabilidad que puedan llegar a tener frente a Estados grandes. Además, el “Derecho Internacional proporciona una base institucional útil para el comportamiento de la política exterior de un Estado pequeño” (Pantev 2010, 107); ya que, los Estados pequeños, conforme pase el tiempo, podrían “revitalizar los valores en las Relaciones Internacionales al insistir en la implementación del Derecho Internacional, y su desarrollo progresivo reflejaría la transformación en el sistema internacional y su estructura” (Pantev 2010, 110 - 111).

En este contexto es importante señalar que los “Estados usan el lenguaje de las normas para describir sus ambiciones de política exterior (Carr y Baldino 2015, 30); es decir que la normativa internacional se convierte en un instrumento de política exterior de los Estados pequeños, por el que buscan construir una imagen en el sistema internacional. Hay que considerar que dentro el constructivismo las normas juegan un papel primordial en la

constante construcción de la realidad social, ya que cada interacción entre actores puede llegar a producir una norma, que a su vez sirva como un medio para dar a conocer los intereses de quienes la construyeron; y cuyo cumplimiento es necesario. Por estas razones y considerando la naturaleza normativa de la investigación, se han podido identificar dos roles que los Estados pequeños pueden asumir frente a la normativa internacional; estos son: *norm taker* y *norm entrepreneur*. No obstante, se hará una revisión teórica sobre el *norm maker*, para diferenciar los tres roles normativos en cuanto a su naturaleza y principales características.

### **Norm Maker**

Este rol corresponde a aquellos Estados influyentes en el escenario internacional; Estados que ejercen su “poder normativo a través de la creación de normas” (Huijskens 2017, 3), y por ende se encargan de “delimitar las normas internacionales que regulen una efectiva interacción entre los diferentes actores del sistema internacional” (Dubash 2011, 66). Este tipo de rol refleja los intereses nacionales de los Estados, que a través de la normativa internacional buscan mantener su liderazgo en el ámbito de la política mundial, es decir “cuando [el Estado] trata activamente de dar forma a las normas y las instituciones, así como difundir sus valores y puntos de vista a nivel internacional” (Pu 2012, 17).

De manera general este rol es adoptado por potencias y Estados grandes, con gran influencia en el escenario internacional. Una potencia es *norm maker* con el fin de asegurar aliados; Checkel (2005) afirma que el Estado puede inducir “a los actores [a acoger] las normas y reglas de una comunidad determinada (Huijskens 2017, 4); dado que, la sociabilización de normas dentro de este rol puede ser de “carácter unilateral, de la potencia sobre otros Estados” (Pu 2012, 14); o, bidireccional, esto significa que “sus propuestas son impulsadas en el escenario internacional” (Huijskens 2017, 5) por parte de otros Estados. No obstante, los racionalistas son “escépticos sobre la capacidad transformadora de las normas y el cumplimiento internacional se describe con mayor frecuencia como un juego de estrategia y comportamiento (Checkel 2001, 556). Es decir que, describen a este rol como una estrategia de dominación por parte de las potencias sobre otros Estados; puesto que, muchas de las veces la potencia no se acoge a la normativa propuesta por sí misma, ya que la considera limitante en el ejercicio de su soberanía e intereses.

Sin embargo, desde el constructivismo la adopción de normas creadas por los *norm makers* por parte de otros actores internacionales es vista como “un proceso de persuasión interactivo

a través de diversos medios, poniendo énfasis en los procesos de aprendizaje y sociabilización” (Argomaniz 2008, 122); por lo que un Estado puede llegar a cumplir una norma si es que percibe que ésta no es impuesta por el *norm maker*; puesto que “imponer normas forzadamente puede resultar en resistencia” (Björkdahl 2005, 274), y el cumplimiento y acogida de una norma según Flouni (1996) “no es por imposición, sino porque se considera legítima (Carr y Baldino 2015, 32). Lo que significa que, la norma creada y socializada por los *norm makers* es recibida por otros Estados como algo necesario y cuyo cumplimiento aporta a su política interna y externa.

No obstante, hay que considerar que los “Estados grandes convierten a un comportamiento contrario [a la norma] en algo percibido como incorrecto (Finnemore y Sikkink 1998, 899). Es decir que, utilizan la vulnerabilidad de algunos Estados para imponer cierta normativa. Por lo que una de las cosas que más caracteriza a los *norm makers* es que la fuerza impulsadora para la acogida de normas por otros Estados es en función de actores externos, es decir el señalamiento en el sistema internacional que pueda llegar a tener un Estado al no adherirse a una norma o acuerdo.

### **Norm Taker**

Este rol hace referencia a que “un Estado adopta las normas promovidas por otros al contexto normativo nacional al aceptar y reproducir un acuerdo bilateral o internacional” (Ripoll y MacKenzie 2012, 73). Es decir que se considera a un Estado como *norm taker* “cuando acepta el dominio internacional de las normas y las integra con instituciones existentes sin tomar en cuenta sus puntos de vista y preferencias” (Huijskens 2017, 5). Por su parte, Dubash (2011) considera que esta adopción de normas se da por parte de Estados medianos o pequeños porque se preocupan por la imagen que proyectan a nivel internacional; dado que “un comportamiento acorde a la norma produce elogios; a diferencia de un comportamiento contrario que genera desaprobación o estigma” (Finnemore y Sikkink 1998, 892). Considerando esto, la “principal prioridad para ciertos países es ser aceptados en la comunidad internacional [razón por la que] ellos aceptan e integran las normas internacionales existentes” (Huijskens 2017, 7). Esto significa que,

[...] la reputación internacional es la razón por la que, como actor responsable, el Estado fomenta el alojamiento de normas y prácticas internacionales. Las instituciones también

pueden alentar a funcionarios, expertos y líderes a aceptar normas y supuestos a través de la influencia social y la persuasión (Reilly 2011, 72).

Por otro lado, hay que considerar que, para que la adopción de normas sea exitosa los *norm takers* se apoyan en actores domésticos, siendo éstos su fuerza impulsadora; puesto que, “juegan un papel más activo, a través de la internalización, ya que el *norm taker* acepta la comprensión de la norma y la reproduce” (Ripoll y Mackenzie 2012, 76). Esto significa que, los Estados se convierten en receptores de normas; cumpliendo con los procesos internos en cada país, buscan hacer de la normativa internacional parte de su normativa nacional; muchas de las veces adaptando su ordenamiento jurídico nacional a lo estipulado por los cuerpos legales internacionales; de acuerdo con la estructura nacional y la capacidad de actores domésticos para aceptar o bloquear la implementación de la norma (Ripoll y MacKenzie 2012).

En este sentido, para los *norm takers* “la interacción entre actores y el aprendizaje social configuran los intereses; y el aprendizaje mutuo y selección de preferencias conducen al cumplimiento normativo” (Argomaniz 2008, 122); es decir que, para el desempeño de este rol, hay una constante interacción entre el *norm maker* y el *norm taker*, debido a la necesidad negociar entre ellos para que “la norma esté más acorde con el contexto interno. Mientras más ajuste y más legitimada más aceptable será la norma para los actores domésticos” (Ripoll y Mackenzie 2012, 79); esto significa que “es necesario un nivel de ajuste, un actor no puede seguir dos normas opuestas a la vez, debe haber un grado de alineación entre lo internacional y doméstico” (Ripoll y MacKenzie 2012, 74).

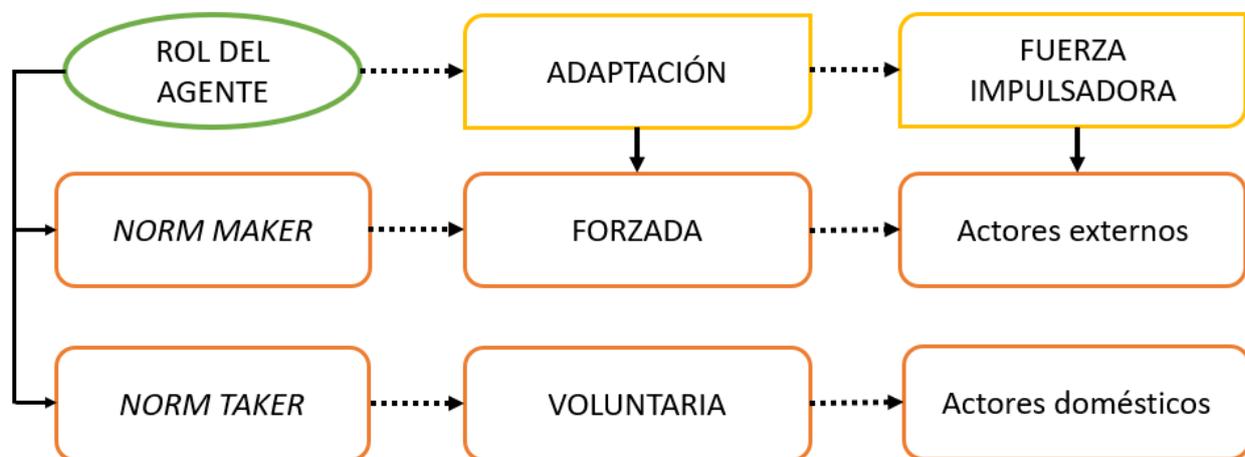
Lo que se busca evitar con esta negociación es que pueda llegar a haber insatisfacción con ciertas normas y acuerdos de poder existentes dentro de la comunidad internacional, esto no significa que rechazarán todas las normas o instituciones existentes” (Huijskens 2017, 7). Ya que, algunas normas “tienen más posibilidad de ser aceptadas debido a una bondad de ajuste que permite una localización sin complicaciones de la norma para que coincida con el contexto normativo del destinatario” (Argomaniz 2008, 123).

Esto quiere decir que la adopción de normas por parte del *norm taker* es posible si la norma se percibe como un impulso a nivel doméstico y voluntario; sin resistencia a su contenido (Argomaniz 2008); debido a que “las normas nacionales están profundamente entrelazadas

con el funcionamiento de las normas internacionales” (Finnemore y Sikkink 1998, 893); siendo la acción final del *norm taker* la “incorporación de la norma en el ámbito doméstico y su reproducción en la norma nacional” (Ripoll y MacKenzie 2012, 83).

De los conceptos descritos hasta aquí, se puede evidenciar la constante interacción entre los agentes y la estructura para la adopción de roles normativos. La presente investigación hace mención el rol de Estado ecuatoriano frente a la normativa internacional del refugio, existiendo una diferencia entre los roles [*norm maker* y *norm taker*], y su fuerza impulsadora; siendo la del *norm taker* la que se ajusta más a la investigación y a su objetivo (fig. 6).

Figura 6. Diferenciación entre *norm maker* y *norm taker*



Fuente: Ariadna Ripoll y Alex MacKenzie 2012, 74 – 75. The European Parliament as a ‘Norm Taker’.

### Norm Entrepreneur

Los *norm entrepreneurs*, son aquellos actores que desafían los estándares tradicionales en los que debe encajar un Estado pequeño; debido a que “se ha reexaminado la definición de poder y han comenzado a centrarse en como los Estados ejercen influencia de manera que no se ajustan a capacidades estrictamente económicas y militares” (Ingebritsen 2002, 274); es decir que, su nivel de influencia va más allá de aspectos cuantitativos. Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la sociedad internacional se rige por “prácticas establecidas, códigos de conducta y estándares de comportamiento aceptable conocidos como normas que influyen en los intereses y la identidad del Estado” (Ingebritsen 2002, 274); razón por la que “la capacidad reguladora de los Estados pequeños depende de la efectividad del Derechos Internacional” (Pantev 2010, 107), es decir que este tipo de Estados ve en el rol de *norm entrepreneur* “una acción estratégica de los Estados pequeños” (Ingebritsen 2002, 275), lo que desafía la visión

común de que los “Estados poderosos hacen lo que quieren y los demás hacen lo que deben” (Ingebritsen 2002, 273).

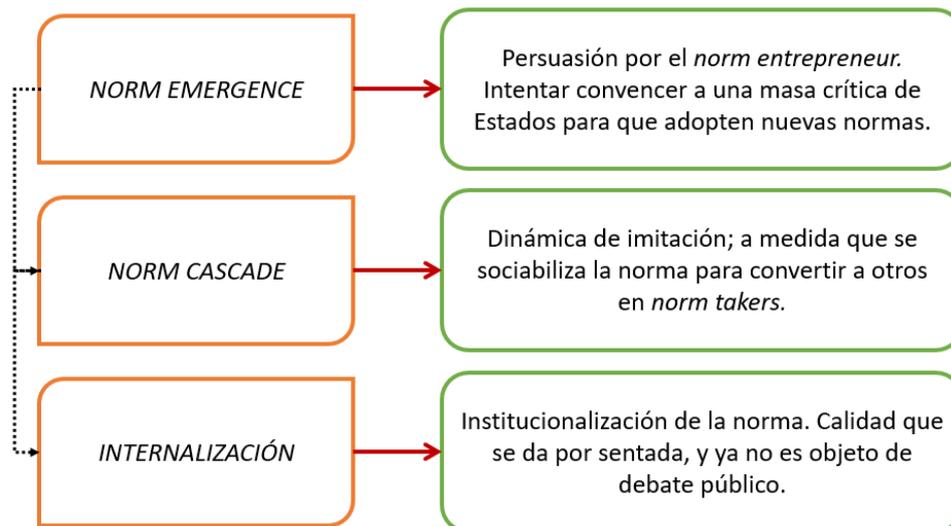
[Los Estados pequeños] no tienen la fuerza para impulsar su propia agenda, pero cuando su fuerza económica, su independencia y su peso en la sociedad internacional aumentan; como resultado comienzan a sentirse más seguros y comienzan desafiando la noción de las ideas, y cultura dominante; poniendo más énfasis en expresar sus puntos de vista sobre las normas e instituciones existentes para proyectar las suyas en el escenario internacional (Huijskens 2017, 7).

Tomando en cuenta lo anterior, este rol puede ser adoptado por los Estados pequeños ya que, los *norm entrepreneurs*, “defienden una posición y se basan en normas internacionales para fortalecer su posición en los debates nacionales (Finnemore y Sikkink 1998, 893); éstos “comienzan a expresar sus puntos de vista a través de actividades más activas, participación en foros multilaterales e instituciones internacionales; sometiendo a los poderes existentes a sus puntos de vista y comenzando a influir en las normas internacionales” (Huijskens 2017, 7). En otras palabras, se trata de un rol propositivo por parte del Estado, que busca a través de acciones domésticas sociabilizar la normativa internacional y a su vez cambiar, eliminar o emprender normas en diferentes temas y plataformas a nivel internacional. Finnemore y Sikkink coinciden en que el papel del *norm entrepreneur* es el de “convencer a los Estados [muchos de éstos *norm makers*] para que adopten nuevas normas” (1998, 890).

El *norm entrepreneur* se enfoca en el papel de los actores domésticos dentro de un Estado para la creación de normas; dado que, desde un enfoque normativo “el Estado puede recurrir a sus propias experiencias e ideología para promover un conjunto alternativo de normas” (Reilly 2011, 72) dentro de un tema determinado; puesto que según Finnemore y Sikkink “las normas no aparecen de la nada, son construidas activamente por agentes que tienen nociones fuertes sobre el comportamiento apropiado o deseable en su comunidad” (1998, 896). En esto coincide Nagtzman (2009), ya que afirma que “los gobiernos nacionales [son] actores importantes en el empoderamiento de la norma internacional, capaces de resaltar problemas particulares, convencer a otros al beneficio del cambio y convertirlas en prácticas a través de sus recursos y comportamiento” (Carr y Baldino 2015, 32).

En este sentido, es importante recalcar que algunas de las normas internacionales que rigen a los Estados “empezaron como normas domésticas y se convirtieron en internacionales a través de los esfuerzos de los *norm entrepreneurs*; con la ayuda de las estructuras domésticas y normas nacionales” (Finnemore y Sikkink 1998, 893). En este punto también coincide Ingebristen, puesto que la autora considera que “para que surjan normas, los agentes (individuos, Estados y sociedad) actúan como *norm entrepreneurs*, movilizándolo apoyo para estándares de adecuación y persuadir a otros actores para que adopten las nuevas normas” (2002, 274); ya que los agentes tienen una mejor noción de la realidad y del contexto en el que una norma va a ser aplicada, por lo mismo son la base de la creación y proposición de nuevas normas; siendo esta influencia y persuasión doméstica la etapa más importante en el ciclo de vida de una norma y la etapa en la que mayor protagonismo tiene el *norm entrepreneur* (Finnemore y Sikkink 1998) (fig. 7).

Figura 7. Ciclo de vida de la norma



Fuente: Finnemore y Sikkink 1998, 895. *International Norm Dynamics and Political Change*.

Además, hay que considerar que “las normas internacionales también se originan en un grupo de Estados que comparten ideas distintas sobre formas apropiadas de intervención nacional e internacional (Ingebristen 2002, 275); ya que los escenarios internacionales son vitales en la promoción y sociabilización de norma, puesto que “los Estados pequeños dependen de las organizaciones internacionales para sus actividades de promoción de normas ya que ellas puedan proteger y promover sus intereses” (Björkdahl 2007, 541).

Tomando en cuenta lo anterior, el rol de los *norm entrepreneurs* de acuerdo con Kratochwil (1984) se evidencia cuando un “actor deliberadamente busca transmitir y promover nuevos estándares de comportamiento y logra una incorporación comunal generalizada” (Carr y Baldino 2015, 32); es decir en palabras de Nadelmann (1990) crear, eliminar, cambiar o mantener normas (Carr y Baldino 2015). En este punto, es importante aclarar que “los *norm entrepreneurs* deben construir normas no en vacíos normativos sino en un espacio ya monopolizado que es resistente al cambio” (Björkdahl 2007, 540); es decir que buscan cambios normativos sobre normas y temas en los que las potencias ponen resistencia, y no le dan la debida atención; no obstante hay que considerar también que “muchas normas emergentes no alcanzan un punto de interés y no tienen éxito. (Finnemore y Sikkink 1998, 896), en la sociabilización y se estancan.

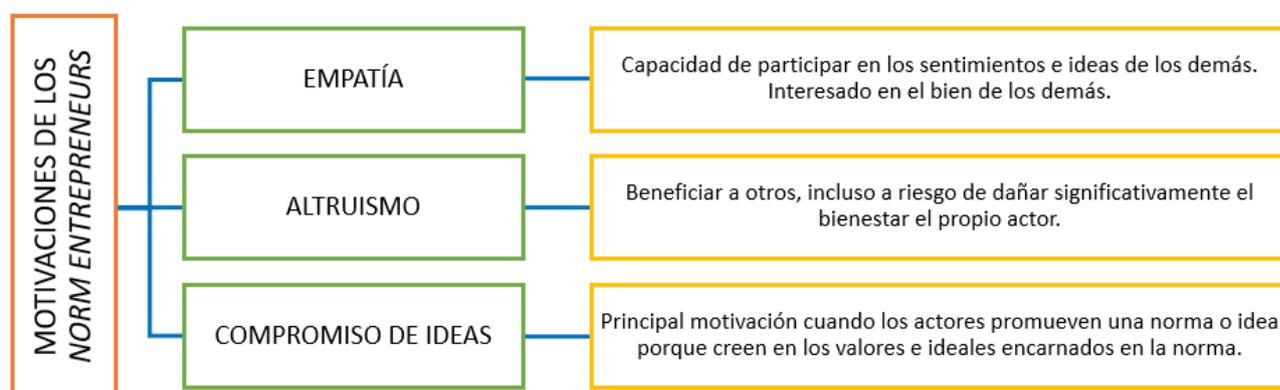
Sin embargo, las nuevas normas que impulsan los *norm entrepreneurs*, de acuerdo con Finnemore y Sikkink, “emergen en un espacio normativo disputado donde compiten con otras normas y percepciones de interés” (1998, 987); lo que significa que los *norm entrepreneurs* deben hacer frente a normas y ordenamientos alternativos respecto de un mismo tema o fenómeno. Para lograr incurrir en estos marcos normativos, los *norm entrepreneurs* se valen de la persuasión, definida por Finnemore y Sikkink como el “proceso por el cual la acción del agente se convierte en estructura social y las ideas se convierten en normas” (1998, 914). Por otro lado, en la literatura sobre roles, Harnisch describe a esta persuasión desde un aspecto normativo, y afirma que la persuasión normativa “se dirige hacia un orden social específico que los *norm entrepreneurs* defienden o buscan” (2011, 13). La persuasión normativa ocurre cuando,

[...] los actores se involucran en una interacción lingüística para evaluar la adecuación de los roles en una situación de incertidumbre; [debido a que], los actores no siempre quieren maximizar su propia utilidad fija, sino que también buscan llegar a un consenso razonado [...] (Harnisch 2011, 13).

Es decir que, los *norm entrepreneurs* no imponen sus ideas y normas; sino que buscan formas de sociabilizarlas e institucionalizarlas, primero a nivel doméstico y luego en plataformas internacionales a nivel regional y mundial. En este sentido, la persuasión normativa es un instrumento para la correcta negociación de nuevas normas, en un escenario en el que el actor considera que la norma existente es insuficiente para tratar un fenómeno determinado.

Por lo mismo, Harnisch considera que la persuasión normativa se caracteriza por las acciones de los agentes, puesto que, “los actores se comunican en las negociaciones de acuerdo con un stock de entendimientos compartidos, para generar un ámbito de confianza en el que puede llegar a existir un consenso razonado entre los Estados” (2011, 13). El cambio normativo es importante debido a que “las normas son los principales vehículos para la transformación del sistema” (Finnemore y Sikkink 1998, 894). Asimismo, hay que considerar las motivaciones que llevan al *norm entrepreneur* a impulsar una norma doméstica en el escenario internacional con el fin de convertirla en una norma internacional (fig. 8).

Figura 8. Motivaciones de los *Norm Entrepreneurs*.



Fuente: Finnemore y Sikkink 1998, 895. *International Norm Dynamics and Political Change*

Para llevar a cabo estas acciones, los *norm entrepreneurs* deben buscar plataformas organizativas para poder promover las normas, en su mayoría las organizaciones de alcance regional y mundial son el camino óptimo para llegar a más Estados, y poder socializar la norma que se busca promover. En este sentido “cualquiera que sea la plataforma necesitan de apoyo de otros actores estatales para respaldar sus normas y hacer que la sociabilización sea parte de su agenda y a través de la plataforma obtener herramientas para lograrlo” (Finnemore y Sikkink 1998, 899); por lo mismo, la norma debe estar institucionalizada en un conjunto de normas domésticas y efectivas para ser considerada dentro de una agenda de política exterior y promover su sociabilización (Finnemore y Sikkink 1998).

En el caso del Ecuador en el marco del refugio, su rol como *norm entrepreneur* se materializa cuando se convierte en el país de la región que acoge a más refugiados; analizada su realidad desde el nivel de agencia, en el ámbito doméstico propone una serie de principios para guiar

su política migratoria y la política exterior de movilidad humana. Sin embargo, aún incluirá a la norma internacional anterior en este proceso, y la convierte en la base de los nuevos principios, en este sentido dentro de su plan de política exterior tiene como objetivo el socializar las metas a alcanzar en el ámbito de movilidad humana y refugio, y hace énfasis en que los objetivos se lograrían con la implementación de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad; ya que estos facilitan la aplicación de la norma internacional, mediante este mecanismo exhortan a los demás Estados a adoptar dichos principios.

### **Conclusión**

En conclusión, dentro del presente capítulo se desarrolla la perspectiva teórica que guiará la investigación. En este contexto, se deja claro que el capítulo de desarrolla desde el Análisis de Política Exterior (APE) desde la perspectiva de Estados pequeños; juntamente con la Teoría de Roles desde un enfoque constructivista; con el fin de entender los roles normativos que pueda llegar a adoptar un Estado pequeño. El utilizar a la teoría de roles dentro del APE es posible entender la interacción entre agente y estructura para definir un rol específico; además que permite alejarse de los roles preestablecidos que, las teorías positivistas, les han dado a los Estados pequeños.

A lo largo del capítulo, se han podido evidenciar algunos problemas para definir a un Estado pequeño, puesto que la mayoría de los enfoques se basan en aspectos cuantitativos para categorizarlos como tal; sin embargo, la naturaleza de la investigación se contrapone a estos enfoques positivistas. Por lo mismo, se ha considerado la postura de Hey (2003) respecto a la forma de definir a un Estado pequeño, la autora propone una forma distinta de hacerlo, ya que, considera que la percepción propia del Estado hacia sí mismo y la percepción que los otros tienen de este; es la mejor forma de identificar a un Estado pequeño. Por lo mismo, la investigación parte de este precepto, y no se acopla a una definición preestablecida, sino que a lo largo de la investigación se pretende definir los parámetros que caractericen al Estado pequeño, específicamente en el contexto de la normativa internacional, tomando en consideración las teorías de roles y de APE.

Al mismo tiempo, es importante considerar el papel de la normativa internacional dentro de esta interacción, ya que esta se enmarca tanto en estímulos externos, como en la forma en que el Estado la implementa a nivel interno. En este sentido la normativa internacional de refugio se toma como una construcción social que ha dependido en su mayoría en la participación de

los Estados y el compromiso del sistema internacional en la promoción y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, en este contexto de participación es en dónde se van definiendo los roles de los Estados pequeños, y la manera en la que la norma influye en su comportamiento, todo esto acoplado a una realidad determinada.

En este sentido, al momento de desarrollar las diferentes vertientes teóricas se pudo considerar que los enfoques racionalistas entienden al rol del Estado como algo preestablecido, cuya interacción dependerá exclusivamente de los Estados potencias, ya que estos ven en los Estados pequeños una forma de dominación y de expresión de su poder en el sistema internacional. Sin embargo, dentro del constructivismo esta interacción no depende de un Estado grande, sino que se fundamenta en la percepción del Estado, tanto interna como externamente; siendo su comportamiento direccionado conforme a su identidad e ideas a través de una norma internacional. En este sentido este último enfoque es el que mayor aporte brinda a la investigación y permite responder efectivamente a la pregunta de investigación, ya que las normas y reglas constituyen una parte fundamental en el comportamiento y toma de decisiones del Estado.

Para esto, se ha considerado cómo la inclusión de la normativa internacional en la política exterior de un Estado influye en su comportamiento; por lo mismo, se ha incluido en el desarrollo de este capítulo las razones por las que un Estado llega a incluir a una norma internacional en su agenda de política exterior, específicamente dentro del ámbito de derechos humanos, ya que los instrumentos internacionales sobre refugio forman parte de este grupo normativo a nivel internacional. Se pudo evidenciar, que una de las principales razones para la inclusión y adopción de normas en la política exterior de un Estado, es la imagen internacional que esto le trae al Estado, además de poder evitar un señalamiento negativo por parte de otros actores, si es que se niega a cumplir dichas normas.

Tomando en cuenta lo anterior, se pudo definir los roles en función de la normativa internacional adoptados por los Estados pequeños frente a la creación, eliminación y modificación de normas internacionales. En este sentido, la investigación se propone a identificar los roles adoptados por el Ecuador si este es *norm taker o norm entrepreneur*. Siendo éstos los roles, desde un enfoque normativo, en los que un Estado pequeño pueda encajar. Al mismo tiempo, el capítulo deja en evidencia la importancia de la historia política de un Estado en la adopción de roles, ya que un Estado en particular no se enmarca en un rol

determinado de manera permanente, dado que la existencia de factores externos y otros estímulos llevan a un Estado a modificar sus acciones, su política doméstica y por ende su política exterior.

## Capítulo 2

### El Estado ecuatoriano y su rol tradicional: El Estado como *norm taker*

#### Introducción

El presente capítulo se enfoca en el aspecto normativo del refugio, tanto en el ámbito nacional como internacional, para poder entender como la normativa internacional en la expedición de leyes, reglamentos y normativa relacionada al refugio ha mantenido una relación de referencia en la formación y ejecución de la política exterior de movilidad humana del Estado ecuatoriano, en especial en el ámbito del refugio. A partir de ellos, se podrá identificar el rol en el que se ha enmarcado el Estado frente a esta figura jurídica internacional, a lo largo de la historia, ayudando a la comprensión del fenómeno dentro del periodo elegido en la investigación. Por lo mismo, el análisis emprendido se hace desde un enfoque histórico, con el fin de entender el comportamiento del Ecuador en materia de refugio y establecer si este comportamiento se ha mantenido o se han promovido cambios dentro de esta dinámica de movilidad humana.

Este capítulo sugiere que el Estado ecuatoriano en este periodo adoptó un rol tradicional de *norm taker*, esto quiere decir que se acogía a la normativa internacional con el único fin de lograr un acercamiento a las potencias. Ya que dentro de las estrategias que adoptan los Estados pequeños es la de proyectar una imagen adecuada en el plano internacional, dentro de lo apropiado y aceptado en este contexto. Hecho por el cual, se suscriben cada uno de los tratados e instrumentos internacionales sobre refugio. Sin embargo, dentro de esta dinámica se debe tomar en cuenta que en el periodo histórico en el que se desarrolla el presente capítulo, otros eran los intereses en el contexto internacional, y temas como el refugio pasaban a un segundo plano, este hecho también influye en la adopción un rol específico por parte del Ecuador.

Para desarrollar este argumento, el presente documento se estructura de la siguiente manera; primero, antecedentes sobre el tema del refugio, aquí se enfocará además la forma en la que se ha tratado el tema a nivel internacional y cómo la normativa ha sido emitida. Segundo, se abordarán los hitos que han marcado a esta figura jurídica, y su influencia en la expedición de la normativa nacional ecuatoriana. Este análisis se ha dividido en dos secciones cronológicas, lo que permite establecer si ha existido un rol determinante del Estado ecuatoriano con relación al refugio o si su rol se ha modificado conforme al contexto histórico. La primera

sección abordará el periodo comprendido a partir de 1950 y 2008, en el que se abordarán aspectos históricos en la vida del Estado ecuatoriano, y como su comportamiento se ha ido modificando con el surgimiento de nuevas normas en torno al refugio; y la segunda sección abordará lo comprendido entre 2008 y 2018, acontecimientos que serán tratados de manera más específica en el segundo capítulo empírico de la tesis. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## **2.1. El refugio como norma internacional y su inclusión en la política exterior del Ecuador**

Como se revisó en el marco teórico, diferentes concepciones teóricas, como el realismo y el liberalismo afirman que el sistema internacional contemporáneo se ha desarrollado en torno a la idea de anarquía, preestableciendo para cada Estado un rol determinado, en función del contexto internacional en el que se van desarrollando. En este sentido, es a través de la normativa que se han establecido los roles de los Estados frente a un fenómeno determinado, sean estas por medio de imposición de normas o por consenso mutuo. Es así como el sistema normativo internacional, hasta cierto punto, limita el derecho soberano del Estado ya que el comportamiento que se vaya adquiriendo “se desprende del derecho consuetudinario y de diversos instrumentos legales, vinculantes, mundiales y regionales, de acuerdo no vinculantes y de nociones de políticas comunes a nivel mundial y regional”<sup>3</sup>.

No obstante, la presente investigación no se basa en roles preestablecidos por un orden internacional anárquico, sino que se centra específicamente en que Estados pequeños adoptan un rol con base en la percepción que tienen de sí mismos, esto quiere decir que “no se comportan de manera similar en el contexto internacional, ya que esto dependerá exclusivamente, de las percepciones, intereses y factores externos que moldean tanto su política exterior como su comportamiento” (Gigleux 2016, 27). En el caso de Ecuador, a lo largo de su historia, ha configurado un rol determinado frente a la normativa internacional con el objetivo de que el ordenamiento jurídico interno esté en sintonía con el ordenamiento jurídico internacional, para así construir una ‘imagen apropiada’ (Anaya 2014) en el escenario internacional. Por lo mismo, no es posible hablar de roles preestablecidos en la norma, sino de un rol del Estado frente a la norma; ya sea como *norm maker* [potencias], *norm taker* o *norm*

---

<sup>3</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), 2005.

*entrepreneur* [Estados medianos y pequeños]. En otras palabras, el Estado no adopta un comportamiento preestablecido, sino que, con base a su percepción, es el Estado el que decide qué comportamiento incluir en su política exterior tomando como referencia una norma internacional específica.

En este contexto, hay que considerar que los roles preestablecidos por las potencias para hacer frente al fenómeno de movilidad de personas a nivel mundial, del que es parte el refugio, han tenido como base la guerra dado que, “constituye la constante en la que se mueve el mundo, ya que justamente estas ofensivas generan oleadas de mujeres, niñas, niños, y hombres que huyen para salvar sus vidas” (Varese 2011, 11). Esto significa que, los refugiados han surgidos de todos los conflictos y gobiernos despóticos, y por lo mismo su tratamiento y protección va más allá de una cuestión de derechos humanos, ya que el fenómeno, por su origen, extensión e impacto en el escenario internacional, ha llegado a ser parte inherente de la política internacional (Betts y Loescher 2011); por lo mismo, los refugiados han sido concebidos como “una categoría distinta y única de víctimas de la violación a derechos humanos, que la comunidad internacional ha apuntado para una protección especial” (Loescher 1989, 130).

Tradicionalmente, este ha sido el escenario en el que el orden internacional ha interactuado y en el que se han fundado las bases de la normativa internacional. Sin embargo, en la actualidad ha surgido nuevos escenarios, y nuevos actores que exacerbaban el fenómeno del refugio, “los actores armados irregulares generan cada vez más refugiados, siendo Colombia el caso más cercano” (Varese 2011, 11). Si regresamos a mirar este fenómeno, a lo largo de la historia moderna, se podría decir que el refugio se puede analizar a partir de la Paz de Westfalia (1648), debido a que “antes de la paz de Westfalia, los refugiados fueron vistos en términos generales, incluyendo a las personas que huían de persecución política, religiosa o algún conflicto” (Betts y Loescher 2011, 2). Además, es importante considerar que la Paz de Westfalia la que “marca el nacimiento del derecho internacional contemporáneo junto con la emergencia del sistema moderno de Estados nacionales, que se instituyó como el conjunto de normas que rigen las relaciones entre ellos” (Pinto 2008, 15).

A partir de este acontecimiento, la norma internacional comienza a tener un rol determinante en la relación entre los Estados ya que es en esta etapa en donde surgen las nociones de territorio, soberanía, uso de la fuerza, y de sociedad internacional. Estos nuevos términos

dentro del contexto internacional dan paso a convenios interestatales que van más allá de “las cuestiones bélicas y políticas, ya que se alcanzaron otras temáticas como la comercial, la económica y la humanitaria” (Morales 2010, 15). Considerando también que hasta 1914, los instrumentos internacionales y normativas que van surgiendo, son la evidencia de la expansión del Derecho Internacional, pero, hay que considerar que la totalidad de la normativa expedida tenía un enfoque europeo, ya que era ahí en donde se daba la mayor parte de acontecimientos. Por lo mismo la normativa, a pesar de ser general y universal, sólo tomaba en consideración el contexto regional europeo, limitando en sí una debida aplicación; aun así, era el único ordenamiento jurídico internacional en existencia (Morales 2010).

En la segunda mitad del Siglo XIX, gana relevancia el tema humanitario en las normas internacionales, dando prioridad a la protección de los derechos del individuo. Esto se materializa cuando Henry Dunant propuso la creación de una institución para el cuidado de los heridos de guerra. Para el año 1864, “algunas de sus ideas fueron incluidas en convenciones diplomáticas posteriores a la Guerra de Crimea (1856), aprobando el Convenio de Ginebra para el mejoramiento del tratamiento de los heridos de guerra y la neutralidad de la asistencia humanitaria<sup>4</sup>” (Pinto 2008, 22), en presencia de 16 Estados.

Seguido de esto, durante la Primera Guerra Mundial se imponen nuevas reglas en torno al tema humanitario y de protección internacional, ya que se crea la Liga de Naciones, misma que tenía como objetivo el controlar los conflictos y mantener la paz internacional, a través de mecanismos que buscaban la prevención de la guerra, lo que a su vez generaría una menor movilización de personas, no obstante, la organización no tuvo éxito con este objetivo, ya que el problema de la movilización forzada no cesó, y la comunidad internacional no contó con los mecanismos necesarios para hacer frente al problema. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, el tema del refugio cobra mayor relevancia, ya que la movilización de personas que buscaban huir de la guerra era masiva, haciendo que las normas humanitarias vigentes no tengan la aplicabilidad esperada.

Por lo mismo, el termino de refugiado, es relativamente nuevo, ya que fue denominado como tal en el fin de la Segunda Guerra Mundial, siendo esta la manera en la que “el régimen

---

<sup>4</sup> Tratado multilateral abierto a todos los países para proteger tanto a militares heridos de los ejércitos en conflicto como al personal sanitario. Esta convención establece por primera vez normas de carácter universal sobre el tratamiento de las personas en los conflictos bélicos (Morales 2010).

internacional de protección a los refugiados se crea en el seno de las Naciones Unidas” (Balda 2008, 38). Sin embargo, es relevante para esta investigación entender qué se entiende por refugio y refugiado. Tomando en cuenta lo anterior, se entiende por refugiado a “quien cruza las fronteras internacionales para huir de los abusos de derechos humanos y conflictos. Los refugiados son evidencia *prima facie* de las violaciones a derechos humanos” (Betts y Loescher 2011, 1). En este sentido, hay que considerar además que “el derecho internacional de los refugiados y los derechos humanos internacionales están estrechamente vinculados y son necesarios para garantizar un marco sólido de protección internacional” (Wouters 2013, 231); porque “proporcionan conjuntamente un marco para que los Estados respondan ante situaciones en las que las personas huyen de violaciones de derechos humanos en otros lugares” (Wouters 2013, 232).

Por su parte, el Derecho Internacional define como refugiado a la persona que debido a un fundado miedo a la persecución está fuera de su país de nacionalidad; mientras que, en el lenguaje cotidiano el término es mucho más amplio, ya que es visto no sólo como una situación de persecución, sino que intervienen otros factores y causas como los regímenes autoritarios, violación sistemática a los derechos humanos, desastres naturales y ambientales, enmarcándose en una categoría de migración forzada (Betts y Loescher 2011). No obstante, el término ha ido evolucionando juntamente con la política internacional, por lo que la concepción del término hoy en día es mucho más amplia (tabla 3).

Tabla 3. Tipología de ‘refugiado’

	<b>Terminología Clásica</b> (persecución y conflicto)	<b>Terminología actual</b> (cualquier amenaza significativa que atente contra los derechos fundamentales de la persona)
<b>Fuera del país</b>	Convención de Refugiados de 1951 y su protocolo	Migrantes de supervivencia <sup>5</sup>
<b>Dentro del país</b>	Desplazamiento interno por conflictos	Principios rectores para el Desplazamiento Interno

Fuente: Betts y Loescher 2011, 6. Refugees in International Relations.

<sup>5</sup> Betts y Kaytaz (2009), los definen como aquellas personas que huyen de una amenaza existencial que no tiene remedio interno debido a la grave situación económica y social; es decir el fracaso de los medios de vida y el colapso estatal, pero dichas situaciones no cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de 1951 para ser consideradas como refugiados (Hurwits 2012) (Betts y Loescher 2011).

En este sentido, el enfoque clásico tiene como base los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, en especial por el principio de no injerencia de un Estado en otro.

Después de varios intentos por crear un sistema normativo internacional y una institución capaz de ayudar a encontrar una rápida, positiva y justa solución a los problemas de los refugiados y de los desplazados, estos dieron frutos en 1950 – 1951 con el establecimiento del ACNUR y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (Balda 2008, 34).

Por otro lado, y con relación al refugio, dentro del campo de las Relaciones Internacionales hay una postura clásica sobre la relación entre Estado y ciudadano; que establece que “las personas tienen un Estado que es responsable de garantizar su más básicos derechos y protección” (Betts y Loescher 2011, 6). La existencia de refugiados, por ende, significa que ha habido una ruptura de esa relación Estado-ciudadano; es decir que el Estado de origen es incapaz de garantiza la protección de los ciudadanos (Betts y Loescher 2011); por lo que estos derechos sólo podrán ser exigidos o garantizados por un tercer país que tenga la voluntad y capacidad de acoger a los refugiados. Este hecho provoca una serie de decisiones en torno al tema por parte de los Estados receptores, basando su respuesta y comportamiento en las normas de carácter internacional sobre refugio.

Es decir que, la disciplina de Relaciones Internacionales ha tratado el tema del refugio como una consecuencia de la guerra y los conflictos, sin embargo, varios de los conceptos que se han desarrollado por la disciplina a través de los años tienen gran relevancia para “entender la relación entre el refugio y la política mundial” (Betts y Loescher 2011, 11). Entre otras, estos conceptos, contribuyen a entender el comportamiento del Estado hacia este fenómeno; pero ha existido poco interés en desarrollar investigaciones orientadas a estudiar dicha relación entre refugio y política mundial, que permitan identificar los conceptos centrales de la disciplina que contribuyan al estudio del refugio y de la migración forzada en general.

Por lo mismo, el refugio es un claro ejemplo de cómo la comunidad internacional se encuentra interconectada, en especial desde el ámbito jurídico y humanitario, ya que es a través de estos mecanismos que se busca el regular la forma en que los Estados, conjuntamente, enfrenten el problema. Además de que se vuelve evidente el hecho de que la acción surgida dentro de un Estado puede tener consecuencias en otro.

El eje fundamental sobre el cual gira la normativa internacional del refugio es la protección de las personas que han visto amenazada su vida o su libertad por la violencia generalizadas, persecución por motivos políticos, religiosos, raciales o pertenencia a determinados grupos políticos (Balda 2008, 38).

De esta manera, el refugio como tal “se institucionalizó en los Estados receptores; y en una extensa red de organizaciones internacionales públicas y privadas dedicadas a la protección, ayuda y reasentamiento de refugiados” (Loescher 1989, 130); esto ocurrió gracias a las respuestas y acciones emprendidas para tratar de manera efectiva la llegada masiva de personas a su territorio. Estas acciones permiten al individuo en situación de refugio poder permanecer en el Estado receptor o poder reasentarse en un tercer Estado, pero esto solo ha sido posible gracias a la normativa desarrollada en torno a esta problemática. Este conjunto de normas “establece normas mínimas para el tratamiento de refugiados” (Loescher 1989, 130); este marco normativo internacional ha introducido principios rectores que conducen el comportamiento del Estado y que han sido incluidos tanto en su normativa interna, como en su política exterior; ya que “la incorporación de obligaciones de derechos humanos es voluntaria” (Stagno 2013, 141).

Por lo mismo, el refugio tiene una estrecha relación con los derechos humanos; ya que a lo largo de la historia esta dimensión de la movilidad humana ha sido objeto de violación de derechos humanos, por un lado, el trasladarse de su país de origen a otro constituye una de las causas para dejar su país de origen y, por otro lado, al momento de llegar a su lugar de destino sus derechos son ignorados o desconocidos atentando a su integridad personal.

Por otro lado, Gil Loescher afirma que la política exterior “también puede influir fuertemente en las decisiones de admisión de refugiados, en particular qué personas deben ser considerados como refugiados” (1989, 135). Razón por la que se han emitido un gran número de leyes internacionales en torno al refugio, ya que las políticas migratorias, la normativa internacional y la legislación nacional constituyen un conjunto especializado en garantizar a un refugiado el pleno ejercicio de sus derechos.

## **2.2. Instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador en materia de refugio: los roles del Estado a través de la historia**

A lo largo de su historia, el Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado la mayoría de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos; de esta forma ha adquirido la responsabilidad y el compromiso internacional de brindar protección humanitaria de las personas que se encuentren dentro de esta condición migratoria. En conversación con Karina Sarmiento<sup>6</sup>, manifestó que el Ecuador, como tal, ha sido respetuoso de la norma internacional, y por lo que ha ratificado casi el 100% de convenciones y protocolos que fortalecen el sistema universal y regional de derechos humanos. Asimismo, en una conversación mantenida con el Dr. Gonzalo Salvador Holguín<sup>7</sup>, coincide con este punto y considera que el Ecuador se ha ido adhiriendo a los tratados y acuerdos de derechos humanos consagrados, demostrando respeto por las personas. Y reconociendo la superioridad de la condición de humano.

Es decir que el Ecuador, cumple con lo dicho por Hey con relación al comportamiento de política exterior de un Estado pequeño, ya que con este comportamiento se evidencia el apoyo del Estado a “los principios internacionales y el Derecho Internacional” (Marleku 2012, 84); es decir que con la alta aceptación de instrumentos internacionales un Estado pequeño construyen un perfil normativo alto, requisito esencial descrito por Pollard (1996), para la interacción con potencias en el sistema internacional; razón por la que llegan a ratificar y suscribir, la mayoría de los tratados internacionales de Derechos Humanos; y de alguna manera se llegan a incluir en sus políticas exteriores; dentro de estos instrumentos ratificados por el Estado ecuatoriano se encuentran aquellos que tienen que ver con el refugio; lo que convierte al Ecuador en un Estado cuyo rol encaja en el de *norm taker*, ya que ha introducido en su normativa nacional instrumentos internacionales de carácter universal, regional, subregional y bilaterales.

En el contexto de los instrumentos internacionales de carácter universal suscritos y ratificados por el Ecuador en materia de refugio tenemos los siguientes: la Convención sobre la Concesión de Asilo, La Habana 1928; la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

---

<sup>6</sup> Máster Karina Sarmiento Torres, (Subdirectora de Campaña para las Américas en Amnistía Internacional), en conversación con la autora, 14 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> Dr. Gonzalo Salvador Holguín (Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Cancillería del Ecuador), en conversación con la autora, 20 de enero de 2020.

San Francisco 1948 (Art. 14); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra 1951; Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York 1967; Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas 1984 (Art. 3); y, la Convención de Derechos del Niño, ONU 1989 (Art. 22) (tabla 4).

Tabla 4. Instrumentos internacionales sobre Refugio ratificados por el Ecuador

INSTRUMENTO	CARÁCTER	ALCANCE	FECHA DE ADHESIÓN
Convención sobre Concesión de Asilo - La Habana, 1928	Vinculante	Universal	Decreto Supremo N°51, publicado en R.O. 274 del 26 de agosto de 1936
Declaración Universal de los Derechos Humanos, San Francisco, 1948. Art 14	Vinculante	Universal	-
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra 1951	Vinculante	Universal	Ratificada en 1958. Decreto Ejecutivo N°251-A, publicado en R.O. 424.
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967	Vinculante	Universal	Decreto Ejecutivo N°31, publicado en el R.O. 93 del 14 de enero de 1969
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Asamblea General de la ONU 1984. Art. 3	Vinculante	Universal	Decreto Ejecutivo publicado en el R.O. 894 del 16 de marzo de 1988
Convención de Derechos del Niño. Asamblea General de la ONU. 1989. Art. 22	Vinculante	Universal	Decreto Ejecutivo publicado en el R.O. 400 del 2 de marzo de 1990

Fuente: (Rivera, y otros 2007, 59). Políticas públicas sobre el refugio en el Ecuador.

Lo que refleja que, antes de la Segunda Guerra Mundial ya se expidieron normas internacionales con relación a un fenómeno en particular, como es el Asilo; mismo que hasta el año 1951 se asociaba con el refugio y con la movilidad de personas. A partir de 1951 se expide un cuerpo normativo exclusivo en torno al refugio, instrumento que se complementa con diferentes protocolos y normas que van incluyendo al refugiado como un sujeto de protección internacional y de importancia para el escenario internacional, y que con el paso del tiempo aún se mantiene. Como se revisó en el capítulo primero, el rol de un Estado pequeño frente a la normativa internacional puede ser de *norm maker* y *norm entrepreneur*. En este capítulo se analiza si el Estado ecuatoriano con sus acciones ha adoptado el rol de *norm taker* con relación a la normativa internacional de refugio; y si sus acciones de política exterior han mantenido este rol.

Empezando con la Convención sobre concesión de Asilo aprobada en La Habana en 1928, este cuerpo normativo internacional constituye una de las primeras normas internacionales firmadas y ratificadas por el Ecuador, el 26 de agosto de 1936; en su texto se puede evidenciar que los términos de asilo y refugio son utilizados como sinónimos, además de que se establecen una serie de norma, procedimientos y prohibiciones para extender la condición de asilado en el país. Uno de los puntos más relevantes de la convención es que la concesión del asilo será únicamente en caso de urgencia y por un tiempo determinado, para que el asilado o refugiado busque de otra forma su seguridad<sup>8</sup>.

La ratificación y adhesión responde a la realidad de la época del Estado Ecuatoriano puesto que, a partir de 1935 la llegada de judíos al país era masiva; no obstante, la falta de una normativa adecuada para manejar el fenómeno migratorio no permite un tratamiento adecuado del mismo. El instrumento internacional vigente en la época establecía al asilo como un derecho soberano del Estado, siendo este el enfoque tradicional del sistema internacional, que se enfocaba en el Estado como actor unitario, y por ende como sujeto de derecho; no obstante, hay que considerar que este derecho del Estado se mantiene vigente en especial con el tema del refugio, hecho en el que coincide el Dr. Gonzalo Salvador Holguín (2020) afirmando que el Estado se reserva el derecho de conceder o no refugio.

El Ecuador durante este periodo no contaba con una normativa específica en el ámbito de movilidad humana, en especial sobre refugio; por lo mismo se acogía a lo establecido por el sistema internacional. A pesar de estos vacíos legales tanto en el ámbito nacional como internacional, el país “ha mantenido una política de apertura y se ha caracterizado por brindar facilidades a la recepción de refugiados” (Balda 2008, 20). Por lo mismo, el Estado incrementó la promoción internacional del país, en especial por Arturo Borrero Bustamante, quien en 1938 publica un artículo titulado “Mundo Latino”, en donde destacaba “la óptima climatología y la concesión de tierras baldías de 200 hectáreas por migrante por parte del gobierno” (Gil-Blanco y Canela-Ruano 2018, 219).

En 1935, se conforma una Asamblea Constituyente que tiene como objetivo el promulgar una nueva Constitución, en la que no se hace referencia alguna a esta Convención; sin embargo, es evidente la disponibilidad del Estado de garantizar una condición de vida idónea para los

---

<sup>8</sup> Artículo 2, parágrafo segundo Convención sobre la Concesión de Asilo. La Habana, 1928.

extranjeros que habiten en el territorio nacional, ya que se les reconocen la mayoría de los derechos consagrados en la Carta Magna a excepción del derecho a sufragar y a asumir un cargo público. En este hecho en particular, es evidente la falta de aplicabilidad del Derecho Internacional, ya que en general los Estados que conforman la comunidad internacional no veían en los instrumentos internacionales un medio de presión que pueda influir en su comportamiento, esto significa que en el mundo predominaba un enfoque realista, en las decisiones de política exterior en el escenario internacional.

No obstante, y a pesar de este particular el Ecuador, como país pequeño, confía en las normas internacionales como medio de influencia en la región, ya que de acuerdo con Marleku, una de las cosas que caracteriza a la política exterior de Estados pequeños es, entre otras, “enfatar los principios internacionales, el derecho internacional y otras mentalidades morales e ideales” (Marleku 2012, 84). Tomando en cuenta lo anterior, el Estado ecuatoriano, a pesar de no incluir directamente un cuerpo internacional ratificado como es esta Convención sobre la Concesión de Asilo, encaja en un rol tradicional de *norm taker*, ya que ratificó a la norma internacional y moldeó sus acciones al comportamiento contenido en el instrumento suscrito e impulsado por actores domésticos; sin embargo, no incluye estos preceptos en el ordenamiento jurídico nacional, sino que la convierte en una política de gobierno, alineada en su totalidad al contenido de la norma internacional.

En este sentido, la Política de refugio del Ecuador que se pretendía establecer, “ofrecía a los migrantes judíos 485.000 hectáreas en diversas zonas del país para que se establecieran en ellas” (Avni 2008, 84), además de otorgar a los refugiados facilidades tributarias y de transporte, proyecto emprendido por el presidente José María Velasco Ibarra en su primer periodo presidencial en el año 1935; no obstante, el proyecto no prosperó por la lejanía de los terrenos y las condiciones climáticas. Posterior a esto, se intentó establecer nuevos proyectos que permitan insertar a la comunidad judía europea en la sociedad ecuatoriana, pero dichos proyectos no tuvieron el éxito esperado. En los siguientes años la migración judía incrementó y la elección del Ecuador como su destino fue porque el país “tuvo las puertas abiertas para migrantes europeos con el fin de incentivar el desarrollo del país” (Gil-Blanco y Canela-Ruano 2018, 219).

Por su parte, Raúl Moscoso, coincide con lo anterior y considera que “la política ecuatoriana estuvo abierta a la inmigración de refugiados europeos, pese a que hubo algunos cónsules y

funcionarios estatales que mostraron resistencia a la llegada de judíos a Ecuador” (2012, 154); sin importar este tipo de limitaciones y restricciones “el Ecuador se mostró como un país de puertas abiertas al pueblo judío” (Moscoso 2012, 155). En conversación con el Dr. José Ayala Lasso<sup>9</sup> destaca este comportamiento del Ecuador con los ciudadanos que huían de la guerra y afirma que el “Ecuador [siempre] ha sido un país amable, con una política de “brazos abiertos”, incluso después de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Galo Plaza Lasso promovió una ley que favorecía la migración de judíos al Ecuador”, en beneficio de quienes huyen de sus países de origen.

La situación de judíos y migrantes en el Ecuador creció entre los años 1938 y 1950. “Entre 1933 y 1945 llegaron a Ecuador aproximadamente 3200 judíos” (Avni 2008, 93); y para 1952 se podía contabilizar la llegada de “entre 4000 y 4500 judíos al Ecuador” (Moscoso 2012, 154). A pesar del gran número de judíos llegados al territorio nacional, en los años más difíciles de la Segunda Guerra Mundial, el país “no dio las facilidades a los migrantes, debido a la inestabilidad política del Ecuador, ya que esto limitó el desarrollo de una política interna amigable y continuista” (Gil-Blanco y Canela-Ruano 2018, 220).

No obstante, en 1941, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Julio Tobar Donoso, se refirió a “la solidaridad y humanidad que tuvo el Ecuador con elementos que han sido expulsados de otros países” (Moscoso 2012, 154); sin embargo, tiempo atrás, en 1939, “llegó a dar órdenes a los cónsules de no visas a más judíos” (Moscoso 2012, 155). Esto deja en evidencia la falencia del Estado y el gobierno en el manejo de una adecuada ley migratoria relacionada al refugio, por la falta de una normativa internacional específica.

Adicionalmente, se debe considerar que, durante estos años, el Estado enfrentó un conflicto interestatal con el Perú (1941), impidiendo que se brinde la atención necesaria a los refugiados judíos y migrantes residentes en el Ecuador. La guerra impuso nuevas políticas migratorias internas, ya que en este mismo año se prohíbe la concesión de visados a los judíos lo que “creó una nueva polémica a favor y en contra entre los cónsules destinados en Europa” (Gil-Blanco y Canela-Ruano 2018, 223). Estas limitaciones se evidencian en la expedición de nuevas Constituciones en 1945 y 1947, en las que se reafirman algunos roles preestablecidos en la normativa internacional, sobre todo a causa de la guerra. Estas Constituciones señalan

---

<sup>9</sup> Dr. José Ayala Lasso (ex Ministro de Asuntos Exteriores del Ecuador), en conversación con la autora, 23 de diciembre de 2019.

que el Ecuador se acogerá a los instrumentos internacionales en favor de sus intereses, dando relevancia a temas de seguridad y defensa en la agenda nacional.

A pesar de ello, se mantienen las normas de apertura y de garantía de derechos a extranjeros. Por lo mismo, en este periodo no se puede diferenciar un rol del Ecuador frente a la norma, ya que se acogía a roles preestablecidos por las potencias [*norm makers*], y a su vez tenían cierta iniciativa en favor de los migrantes y refugiados en el ordenamiento jurídico nacional.

Como se analizó en el marco teórico, los Estados cuyo rol se enfoca en el de *norm takers*, “adoptan las normas, promovidas por otros, en el contexto normativo nacional” (Ripoll y MacKenzie 2012, 73); en este sentido se entiende que la norma internacional puede ser promovida por cualquier actor en el escenario internacional. En este punto se debe considerar también lo manifestado por Finnemore y Sikkink (1998) acerca de que los Estados, en especial los pequeños, se preocupan por la imagen que van a proyectar a nivel internacional, y la adopción de normas internacionales con un enfoque en derechos humanos puede brindar esta buena imagen en el sistema internacional.

Por consiguiente, y continuando con la revisión de instrumentos internacionales en materia de refugio y derechos humanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948 constituye también una norma internacional de importancia para el Ecuador, ya que como lo manifestó el Dr. José Ayala Lasso (2019), los derechos humanos,

[son] derechos preexistentes que nacen con el ser humano, por eso, la declaración universal de derechos humanos en su artículo primero dice todos los hombres nacen libres e iguales en derecho y en dignidad, en consecuencia, es el reconocimiento filosófico del que juntamente con el nacimiento del ser humano nace la dignidad y con la dignidad los derechos (2019).

Culminada la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Declaración Universal de los Derechos Humanos es ratificada por el Ecuador en 1948. Este instrumento internacional abarca los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales del individuo, pero, es en su artículo 14 que hace mención del asilo como un derecho del individuo, y la capacidad de otorgar dicha condición es derecho del Estado receptor. Es decir que, estos cuerpos normativos, reconocen y establecen que el Estado tiene la capacidad de crear procesos adecuados y pertinentes para brindar el estatus de

refugiado o asilado a un individuo cuando este se encuentre en situación de persecución y peligro.

Los primeros registros de la llegada de personas en calidad de refugiados al Ecuador datan en la década de los 50; sin embargo, como se afirmó anteriormente, la llegada de refugiado a territorio ecuatoriano ha ocurrido desde mucho antes. No obstante, el aspecto normativo interno no había sido codificado y además que el tema del refugio no constituía un tema primordial en las agendas de política exterior del Ecuador ni de los Estados de la región. Esto quiere decir que tradicionalmente el Estado ecuatoriano, tal y como se esperaría que un Estado pequeño actúe, ha confiado plenamente en la normativa internacional y sus principios para enfrentar fenómenos que tienen un impacto tanto a nivel interno como externo, como es el caso del refugio; lo que justificaría su adhesión a tratados e instrumentos que respalden este comportamiento, asumiendo su rol de *norm taker*; es decir que el Estado no presentó resistencia alguna al contenido de la norma (Argomaniz 2008); impulsando así, el cumplimiento “de los tratados en los que voluntariamente entró el Estado” (Goldsmith y Posner 2005, 185); Este rol del Estado ecuatoriano durante este periodo de estudio está también relacionado si estudiamos la Convención sobre el Estatuto de refugiados. Ginebra 1951 que constituye un evento central para la formalización de la norma a nivel internacional con relación al refugio.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1951 se crea la Convención del Estatuto de los Refugiados en Ginebra, “para responder a las consecuencias de la guerra, ofreciendo protección internacional y asistencia a las víctimas de la guerra” (ACNUR s.f.). La Convención fue ratificada por el Estado Ecuatoriano en 1958. Es en este instrumento en el que por primera vez se diferencian los términos de Asilo y Refugio, estableciendo dentro de esta norma jurídica internacional algunos parámetros por los que el Estado debe manejar la situación de refugiados en su territorio. Se define por primera vez al refugio como un derecho y como una condición migratoria que requiere protección internacional por parte de otro Estado que no sea el de origen<sup>10</sup>.

Dentro de la Convención se permite a los diferentes Estados el regular internamente, a través de reglamentos la aplicación de esta, respetando íntegramente los derechos humanos de las

---

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Convención de Ginebra, sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

personas que solicitan el refugio, estos derechos constituyen la libertad de religión y de movimiento, derecho a la educación y el derecho al trabajo. La norma internacional señala la responsabilidad de los Estados de brindar y garantizar la protección de refugiados. Esta Convención es importante porque “reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados y la necesidad de la cooperación internacional para solucionarlo” (ACNUR s.f.). Durante este periodo, la normativa nacional no se modifica dentro del ámbito del refugio y, se mantienen las mismas prerrogativas con relación a extranjeros en las que se incluye a refugiados y asilados.

Complementario a la Convención de Ginebra de 1951; otro de los instrumentos internacionales de importancia en el ámbito del refugio, es el Protocolo facultativo de la Convención de 1951. New York 1967, con el cual se amplía el espectro de la protección internacional con relación al refugiado, ya que la Convención contemplaba el brindar refugio y protección internacional a quienes hayan sido víctimas de la guerra. Dentro del protocolo se estima que la nueva realidad internacional ha dado paso a nuevas situaciones de refugiados, quienes deben gozar de los derechos reconocidos por la Convención. El protocolo también sugiere que la normativa nacional de los Estados sea reformada, o que se emitan reglamentos con el fin de que se dé la plena implementación de este, debido a que tal como lo afirma Finnemore y Sikkink (1998) las normas nacionales deben estar profundamente relacionadas con la norma internacional; por lo que su inclusión en el ordenamiento nacional debe considerarse como la acción final del *norm taker*.

En este contexto, las reformas que se recomiendan deben ser remitidas a la Secretaría General de la ONU. Considerando lo anterior, en el Ecuador, esta “incorporación de la norma en el ámbito doméstico” (Ripoll y MacKenzie 2012, 83), se materializa en la Constitución de 1967, misma que incluye por primera vez en una Constitución, el derecho de asilo en caso de persecución en su artículo 84, mismo que se regirá con arreglo a las leyes y convenios internacionales. Este reconocimiento al derecho de asilo se mantiene así en las Constituciones de 1979 [artículo 17]; 1984 [artículo 17]; y 1993 [artículo 17]. Esto significa que el Ecuador acoge la norma internacional, y adopta estas normas al contexto normativo nacional (Ripoll y MacKenzie 2012). Esta premisa también se cumple cuando el Estado por las disposiciones del Protocolo expide el Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 mediante Decreto Ejecutivo N°3293 del 30 de septiembre de 1987, en el que se destaca la definición

ampliada de refugiado acorde a los Contenido en la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984. Este decreto fue derogado por la expedición del Decreto Ejecutivo N°3301 en mayo de 1992, en la Presidencia de Rodrigo Borja. A simple vista este cuerpo normativo refleja la intención del Estado de enmarcarse en la normativa internacional y por lo mismo formula su política exterior en función de esta. Este tipo de comportamiento denota claramente que el rol tradicional del Estado como *norm taker*, se va afirmando en el Estado, ya que ajusta la norma domestica al contenido mismo de lo estipulado por la normativa internacional.

Con la expedición de este decreto, se configura lo descrito por Dereck Beach (2012) ya que su contenido demuestra la tendencia del Estado en regular su conducta y acciones específicas con relación a la normativa internacional en beneficio de un grupo de interés dentro del sistema internacional. Esta interacción entre la normativa internacional y la nacional, ponen en evidencia el debate entre agencia y estructura que forman parte de los postulados básicos del constructivismo y de esta investigación, tal y como muestra la figura 1 en el capítulo anterior. En este contexto, la normativa internacional funge como estructura, y la normativa nacional hace las veces de agente, en tal sentido, y específicamente en el caso de este Decreto, la estructura influye directamente en el agente.

Ahora bien, con relación al contenido del Decreto 3301 en el mismo se destaca la situación del Ecuador frente a instrumentos internacionales que regulan el refugio, y esta es considerada como justificativo para la expedición de este. La importancia del cuerpo normativo en cuestión radica en que se establecen los parámetros legales para considerar a un individuo como refugiado, y menciona que

Será reconocido como refugiado en el Ecuador toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Artículo 1, condición de refugiado/ Decreto 3301).

Adicional a estas consideraciones, a lo largo del documento se van incluyendo aspectos que tienen relación con la seguridad del individuo frente a situaciones que ponen en riesgo su vida como amenazas, conflictos internos, violencia generalizada a los derechos humanos. Tomando en cuenta lo anterior, el Estado permitiría el ingreso al territorio nacional del individuo cuya situación se enmarque en los parámetros normativos descritos en este decreto y que se enlazan directamente con la normativa internacional.

El contenido documental define los procesos por los cuales el Estado calificará la condición de refugiado o por la que se pueda negar dicha condición. Además de ello, denota la falta de atención que tenía el tema del refugio en el Ecuador, pues el documento constituye una especie de resumen y recopilación de los diferentes instrumentos internacionales suscritos por el Estado para regular el fenómeno en sí. Cumpliéndose así que el derecho de refugio, si bien el individuo es el sujeto de derecho dentro de este fenómeno, es el Estado el que cuenta con el derecho de conceder, o no dicha condición al individuo (Behrman 2018).

Para concluir esta sección es fundamental tomar en consideración la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ONU 1984. En el contexto de un Estado que encajaba en un rol específico que es el de *norma taker*. Esta convención tiene especial relevancia con relación al refugio porque incluye uno de los principios que rigen esta institución jurídica que es el de no devolución, contenido en el Artículo 3. Esta disposición se centra específicamente en la prohibición de expulsar a una persona del territorio nacional que esté en riesgo de ser sometido a cualquier tipo de tortura, así como “garantizar el derecho de denuncia frente a las violaciones de la Convención ante el Comité contra la tortura” (Rivera, y otros 2007, 59). Esta Convención fue ratificada por el Ecuador en 1988, no obstante, la normativa nacional no tiene cambios relevantes en torno al tema del refugio.

Cabe mencionar también, que existen otros instrumentos internacionales especializados en otros ámbitos de interés internacional, que hacen mención al refugio, como son la Convención de derechos del niño de la ONU, aprobada en 1989; y, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, aprobada en Belém do Pará en 1994; que reafirman el derecho humano del refugio en sus artículos 22 y 8, respectivamente; y proponen procedimientos específicos al grupo al que va dirigido el cuerpo normativo que se tratan también en aquellos instrumentos de aplicación general.

### 2.3. Instrumentos internacionales de carácter regional: un acercamiento a la transformación del rol del Estado ecuatoriano

Regionalmente, también hay algunos instrumentos que regulan el fenómeno del refugio. Los instrumentos internacionales que se han emitido en la región con relación al refugio en su mayoría no son de carácter vinculante, sin embargo, han sido incluidos en la normativa nacional sobre refugio, ya que en muchos de éstos ha habido una participación del Estado para su creación; es decir que se perfecciona la interacción de los agentes con la estructura; es decir tal y como lo menciona Argomaniz, a nivel regional existe la posibilidad de construir intereses comunes por lo tanto “el aprendizaje mutuo y selección de preferencias conducen al *norm taker* al cumplimiento normativo” (Argomaniz 2008, 122). En esto también coincide la Dra. Claudia Donoso<sup>11</sup>, afirmando que un Estado pequeño puede “negociar ciertos acuerdos como bloques, con el fin de definir agendas comunes”. Así, el propósito de negociar es que “la norma esté más acorde con el contexto interno; mientras más ajuste y más legítima más aceptable será la norma para los actores domésticos” (Ripoll y Mackenzie 2012, 79).

Este punto es importante mencionar que estos cuerpos normativos de índole regional se basan en la normativa internacional de carácter universal; pero se enfocan en ampliar y aclarar el ámbito de aplicación de la norma base; considerando la situación y contexto regional para brindar la protección y asistencia a los refugiados. Los instrumentos internacionales de carácter regional que regulan aspectos del refugio son los siguientes la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948. Art. 27; Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969. Art. 22; Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Belém do Pará 1994. Art. 9; Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena 1984; Plan de Acción de México. 2004; y, la Decisión 503 de la Comunidad Andina de Naciones (tabla 5).

Tabla 5. Instrumentos regionales sobre refugio ratificados por el Ecuador

INSTRUMENTO	CARÁCTER	ALCANCE	FECHA DE ADHESIÓN
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948. Art. 27	Vinculante	Regional	-
Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969. Art. 22	Vinculante	Regional	Decreto Ejecutivo publicado en el en el R.O. 452 del 27 de octubre de 1977

<sup>11</sup> Dra. Claudia Donoso (Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad St. Mary, San Antonio – Texas), en conversación con la autora, 23 de julio de 2019.

Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Belém do Pará 1994. Art. 9	Vinculante	Regional	Decreto Ejecutivo publicado en el en el R.O. 717 del 15 de junio de 1995
Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena 1984.	No vinculante	Regional	-
Plan de Acción de México. 2004	No vinculante	Regional	-

Fuente: (Rivera, y otros 2007, 59). Políticas públicas sobre el refugio en el Ecuador.

Para identificar el rol del Ecuador frente a la normativa regional, es necesario mirar y analizar cada uno de estos instrumentos jurídicos. Para comenzar, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948; esta declaración se da luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, constituye un instrumento internacional vinculante de carácter regional que adapta la normativa universal al contexto regional. Dentro de la misma se pueden apreciar una serie de derechos para los individuos, pero es en el Artículo 27 en el que se hace mención del asilo, cabe recordar que en la época los términos asilo y refugio eran utilizados como sinónimos indistintamente. Por lo mismo, en esta declaración se garantiza al ser humano el derecho de solicitar refugio en cualquier Estado. La declaración no recoge aspectos específicos para obtener la condición de asilado o refugiado, sirviendo como refuerzo a la normativa universal y, la normativa nacional vigente de esa época.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969; dentro de la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 22 numeral 7, hace referencia al asilo y que el mismo se regirá con base a los convenios internacionales y la normativa nacional del Estado al que se requiere el asilo. La convención, en general, no implementa nuevos mecanismos para el manejo del asilo y el refugio en la región; sin embargo, incluye una disposición que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros. Por lo demás, lo que se recoge dentro de esta normativa son principios ya descritos en otras de carácter universal y regional. Al respecto de la normativa nacional, se mantiene con una política amigable con relación a extranjeros.

Con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena 1984, se refuerza la intención de la región por adecuar una norma a un contexto específico ya que, en Latinoamérica, se producen las dictaduras militares y conflictos internos, que provocan la movilización masiva de personas. En los años 70 y 80, con la llegada de migrantes guatemaltecos en busca de protección internacional que huían de las “crisis producidas en los países del cono sur de

América Latina con las dictaduras militares” (Acuña, y otros 2004, 11); principalmente en Argentina, Chile y Uruguay; razón por la que en 1981 se realizó un Coloquio en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina en el que se hicieron algunas recomendaciones y conclusiones que dan paso a la Declaración de Cartagena en 1984.

Es decir, este instrumento normativo regional es la respuesta a la crisis migratoria provocada por las dictaduras militares en la región, es especial por la situación en Centroamérica. Dentro de la declaración se promueve la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y Protocolo adicional sobre refugiados de 1951 y 1967 respectivamente, recomendando que dichas normas se ajusten al contenido de estos instrumentos internacionales. Se concluye también que el concepto de refugiado debe ser ampliado considerando la realidad de la región y las condiciones en las que se ha ido dando este fenómeno, es especial en Centroamérica. Dentro de este instrumento, no vinculante, se promueve el respeto a los principios de no devolución y de todos aquellos que garanticen la protección internacional de refugiados, mismos que deben ser aplicados y codificados por los Estados.

En este contexto, el Ecuador mantenía una normativa lineal en cuanto a extranjeros. Se puede considerar al Decreto 3301 de 1992 como consecuencia de esta declaración y como una forma de regular el tema del refugio en la normativa nacional. El rol del Estado se ha ajustado en los parámetros del *norm taker*, porque adapta su comportamiento y sus políticas a lo contenido en la norma internacional. Se puede considerar a este comportamiento como una forma de inclusión en el sistema internacional, o como una forma de hacer frente a fenómenos que no se consideraban importantes para las agendas de los Estados.

La situación de refugiados en la región, y en Ecuador toma mayor relevancia a partir de los años 2000, a partir de ese año el conflicto colombiano se intensifica y el Estado ecuatoriano se convierte en el principal receptor de refugiados colombianos que huían del conflicto en su país, por lo mismo, estudios como el realizado por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos en el año 2004, describen al refugio como un tema relativamente nuevo en el país. Sin embargo, históricamente, la llegada de inmigrantes colombianos al territorio ecuatoriano, específicamente a Esmeraldas y Napo, se remonta a los inicios del siglo XX y tiene una fuerte vinculación con aspectos de carácter económico, ya que la movilización de

personas de un Estado a otro se da principalmente como producto de “la explotación del caucho y la madera en los bosques tropicales” (Balda 2008, 7).

Posteriormente, en los años 60 y 70 “el desarrollismo ligado al proceso de reforma agraria y colonización dinamizaron la ocupación del suelo en áreas como Santo Domingo, lugar en el que se asentaron familias de origen colombiano en busca de sustento y sobrevivencia” (Balda 2008, 7). Es decir que las condiciones económicas, políticas y sociales en el Ecuador eran atractivas para ciudadanos colombianos, ya que la normativa nacional era amigable con el migrante, además la época era propicia para promover el desarrollo en especial porque en esa época se da la bonanza petrolera en el país.

El conflicto colombiano ha influenciado de manera directa en las políticas de movilidad humana en el Ecuador, especialmente en el área del refugio. A partir de los años 2000, las solicitudes de refugio aumenten ya que muchos de los afectados deciden huir de la violencia producto del conflicto; y por ende la presencia de refugiados colombianos en el territorio nacional, sin embargo, este hecho evidenció que las políticas de movilidad humana tenían falencias pues no eran suficientes para enfrentar este fenómeno, siendo este el factor principal para la apertura de una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), que asistiría al Estado para la “protección legal e integración local de la población refugiada en el país” (Balda 2008, 20).

En los siguientes años, el tema del refugio es un tema central para el Estado ecuatoriano, dentro del ámbito de movilidad humana, ya que el conflicto colombiano y el desplazamiento masivo de refugiados al territorio nacional es una de las mayores crisis humanitarias que ha enfrentado Latinoamérica y en especial el Ecuador por la proximidad territorial con Colombia. Frente a esto, “fueron apareciendo una serie de organizaciones no gubernamentales que se preocuparon por el tema, lo que lleva a que se incorporen nuevos temas como: acceso al trabajo, acceso a servicios de salud, y educación en condiciones de igualdad y no discriminación” (Balda 2008, 20).

A pesar del contexto en el que se estaba desarrollando este fenómeno, esto no configuró del todo el rol del Estado ecuatoriano, ya que la política de movilidad humana mantiene esa cualidad de apertura para migrantes y en especial busca garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad; esta condición se refuerza con la

expedición de leyes y normas nacionales que hacen del Ecuador el principal receptor de refugiados en la región.

En concordancia con lo anterior, es importante destacar que la responsabilidad estatal para la protección y atención de refugiados que adquiere el Estado ecuatoriano nace de la normativa internacional, ya que sus políticas “se enmarcan en los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de protección a refugiados” (Balda 2008, 20), tanto como miembro activo de la comunidad internacional y como miembro de la Organización de Naciones Unidas. Asimismo, el Derecho Internacional tiende a impulsar que el Estado cumpla con las normas internacionales, ya que “los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos” (Goldsmith y Posner 2005, 187).

En este contexto, el Ecuador se mantiene como *norm taker*; ya que toma la normativa internacional como base para la formulación de política de movilidad humana dentro del ámbito del refugio, y en la toma de decisiones de política exterior; siendo esta la manera en la que se proyecta y va ganando protagonismo en el sistema internacional; en especial en el área de protección a los derechos de refugiados. La llegada de refugiados colombianos a causa del conflicto interno del país vecino aumenta con la implementación del Plan Colombia ya que este “profundiza el conflicto colombiano en el marco de la lucha estadounidense contra el narcotráfico y el terrorismo, ahondando la crisis humanitaria y de derechos humanos de quienes refugian” (Acuña, y otros 2004, 11).

Por último, el Plan de Acción de México 2004 también permite identificar al Ecuador como *norm taker*, frente a la normativa internacional. La Declaración y Plan de Acción México, no es vinculante y se realiza con el fin de fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina, con motivo de celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena. Este plan considera que en la región “aún subsisten situaciones que generan desplazamiento forzado” (Plan México 2004), que van más allá de los conflictos internos de los países. Destaca como problema principal el anonimato, ya que muchas de las personas que optan por huir no solicitan la protección internacional, siendo catalogados, en su mayoría, como ciudadanos en condición migratoria ilegal.

El Plan de Acción México destaca el papel de los países en el contexto del refugio, ya que considera que en su gran mayoría los países han adoptado la normativa internacional universal

y regional sobre refugiados, que han incluido esta figura jurídica. El plan contempla una serie de acciones que permitan tratar y enfrentar el fenómeno de refugiados de manera organizada, ya que se propone la conformación de instituciones que permitan manejar y llevar a cabo los planes propuestos dentro de este documento. Es decir que, el Estado es elogiado por su constante colaboración en el manejo y protección de los derechos de refugiados, ya que “un comportamiento acorde a la norma produce elogios” (Finnemore y Sikkink 1998, 892).

Por otro lado, dentro del ámbito nacional, la Constitución de 1998, vigente en el Ecuador únicamente contemplaba el derecho al asilo, y consideraba que el mismo debía ser tratado conforme a los convenios y leyes internacionales. Además, en el año 2000, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) empieza a trabajar en Ecuador, para coordinar de manera efectiva, con el Estado, la protección de personas en situación de refugio; cuyo “98% estaba compuesto por personas que huían del conflicto interno colombiano”<sup>12</sup>. Estas acciones estaban enmarcadas en el mandato internacional del ACNUR que incluyen una serie de acciones en beneficio de la población refugiada.

Con el próximo cambio de gobierno en enero de 2007, se emite un Plan que permita al refugiado conocer de manera oportuna las facilidades, procesos y condiciones para acceder a la calificación de refugiado en el Ecuador: el plan, impulsado por el gobierno de Rafael Correa, es conocido como Plan Ecuador, expedido en marzo de 2007. Dentro del mismo se reflejan las principales dificultades al momento de solicitar refugio y las razones por las cuales un individuo no acude a solicitarlo.

El Plan Ecuador se emprende como una medida para contrarrestar los efectos que el conflicto colombiano había generado en el territorio ecuatoriano ya que era “el principal foco generador de desplazamiento interno y expulsor de refugiados en Latinoamérica” (Plan Ecuador 2007); en especial en las zonas fronterizas ya que entre 2000 y 2007 las solicitudes de refugio llegaron a 55.691, por lo mismo en este documento se establece como criterio principal para la aceptación del refugio la situación del conflicto colombiano, es decir que, la mayoría de refugiados huían de la violencia que este generaba. Los objetivos que el plan contempla se basan específicamente en la normativa internacional, ya que el Estado ecuatoriano trata de ajustar sus parámetros con prácticas comunes del sistema internacional reflejando la tendencia

---

<sup>12</sup> Hoja informativa: ACNUR en Ecuador.

del Estado en acoplar su norma nacional a lo dispuesto dentro de instrumentos internacionales.

Este Plan deja en evidencia que el Estado adopta una política exterior reactiva frente a estímulos externos; por lo tanto, el contexto externo tiene mucho que ver con el comportamiento del Ecuador frente a la normativa del refugio. La Dra. Claudia Donoso (2019), menciona que “el estímulo del Estado se da primero a nivel doméstico con el impacto de la movilización de personas dentro de la sociedad ecuatoriana”; lo que lleva al Estado a tomar decisiones que permitan mitigar ese impacto a nivel interno y a su vez le brinde una imagen apropiada en el escenario internacional. Sobre este mismo punto, el Dr. José Ayala Lasso (2019), si bien ve en las decisiones de política exterior del Estado una gran influencia de estímulos externos, como es el caso de la migración; considera que hay aspectos domésticos, en especial en la población, que pueden llegar a ocasionar una reacción negativa frente a la cordialidad del Estado para con los refugiados y otras personas en condición de movilidad humana. Lo anterior deja en evidencia que, la política exterior de un Estado pequeño se define, como lo afirman Mouritzen y Wivel (2014) “de acuerdo a los desafíos y oportunidades que le brinde su vecindario geopolítico” (Gigleux 2016, 36); debido a que “las normas nacionales están profundamente entrelazadas con el funcionamiento de las normas [y el contexto] internacional” (Finnemore y Sikkink 1998, 893).

### **Conclusión**

En conclusión, el presente capítulo permite identificar el rol que ha adoptado el Estado ecuatoriano frente a la normativa internacional del refugio. En este sentido, es evidente que, para un Estado pequeño, el rol tradicional es el de *norm taker*. Dentro del análisis documental y de las entrevistas realizadas se observa cómo el Estado mantiene este rol tradicional de *norm taker* frente al fenómeno del refugio. El Ecuador, como lo describe Adrián Bonilla (2002), es un Estado pequeño, que de alguna manera busca ser visibilizado a nivel internacional, un buen método es la implementación de las normas internacionales que regulan aspectos como el refugio, estas normas, en su mayoría son impulsadas por organismos internacionales, y el adherirse a estas normas e implementarlas a nivel doméstico le permite a un Estado pequeño moldear un rol y una percepción en la comunidad internacional.

Con este análisis se da relevancia al aspecto histórico en la toma de decisiones del Estado, para definir la identidad del Ecuador frente al fenómeno del refugio, por lo mismo este

capítulo se centra en el desarrollo histórico del refugio y su normativa en el ámbito internacional y regional; destacando el contexto externo e interno que condujo a la adopción de la norma por parte del Estado. En el desarrollo de este capítulo, se identifica a la fuerza impulsadora del *norm taker*, es decir aquellos actores domésticos que promueven la internalización de la norma internacional en el ordenamiento jurídico nacional. Los actores domésticos identificados responden al gobierno de turno; es decir, cada líder se manejó conforme a la realidad que enfrentaba; y de forma paulatina se fue implementando el refugio en el ámbito interno y formando parte de las decisiones de política exterior del Ecuador en el área de movilidad humana.

Por lo tanto, y considerando que, Amy Below (2015) establece la importancia del enfoque histórico en el Análisis de Política Exterior; se considera a esta política como reactiva a la realidad y, respetuosa de principios y normas internacionales; lo que caracteriza a la política exterior de un Estado pequeño como el Ecuador. Otro de los hechos que este capítulo nos aclara es que, este comportamiento de respeto y adhesión a la normativa internacional del refugio moldea la identidad del Estado, debido a que este es un factor fundamental para delimitar un rol y más cuando se trata de un rol normativo. Del análisis, se concluye que la identidad del Estado frente a la normativa del refugio y otras asociadas a este fenómeno es la de ser amigable y de puertas abiertas con aquella población vulnerable; y proyectar, a su vez, un comportamiento apropiado en el escenario internacional. En este sentido, dicha identidad moldea los intereses del Estado y los plasma en sus decisiones de política exterior; siendo las normas tanto internacionales como nacionales, el mejor instrumento para definir esos intereses y a su vez un rol determinado, siendo el caso específico el de *norm taker*.

Además, este rol se lo puede denominar tradicional por parte del Estado frente a las normas internacionales. En la historia del Ecuador siempre ha estado presente la figura del refugio; a pesar de que el término es, relativamente nuevo, el Estado ecuatoriano ha mantenido un comportamiento amigable con la normativa internacional; sin embargo, hay que destacar que todas las políticas internas impulsadas por el Estado teniendo como base la normativa internacional existente tienen una cosa en común, y es que respondían a un estímulo externo; esto significa que agentes externos al Estado, como la llegada masiva de judíos y la llegada de refugiados colombianos al Ecuador desde los años 2000.

A partir de ese momento, su rol tradicional se va definiendo aún más como un *norm taker*, es decir que va acoplando su normativa nacional en función de los instrumentos internacionales suscritos. En este contexto, la norma en sí sea nacional o internacional, cumplen un papel importante en el comportamiento del Estado y su política exterior (Finnemore y Sikkink 1998; Kratochwil 1989); ya que en su mayoría llegan a describir cómo se debe comportar en sí un individuo, y en el presente caso, la normativa internacional establece las reglas del juego con relación al refugio, a las que los Estados pequeños deben adherirse.

Tomando esto en consideración, las normas nacionales de refugio en el Ecuador constituyen un resumen de los instrumentos internacionales sobre refugio, ya que en su mayoría las normas son repetitivas y no tratan de definir un rol específico e independiente a nivel nacional, sino que, como Estado pequeño, el Ecuador asume el rol predeterminado por la norma internacional, hecho que se refleja a su vez en la toma de decisiones de política exterior. La realidad normativa del Estado con relación al refugio visualiza claramente el rol del Estado, en su condición de Estado pequeño, en tomar expresamente el contenido de una norma internacional y plasmarla en la nacional [*norm taker*]. Por lo mismo, la expedición de este instrumento normativo denota “las capacidades limitadas [del Ecuador] por las constricciones del orden internacional y por la fragilidad institucional que caracteriza su vida política” (Bonilla 2002, 43).

### Capítulo 3

#### El ‘nuevo rol’ del Estado frente a la norma internacional del refugio: ¿el Estado ecuatoriano como *norm entrepreneur*?

##### Introducción

Durante los últimos 20 años el Ecuador ha vivido una época de transformaciones en diferentes áreas. A partir del 2007 estos cambios “han repercutido en la normativa y las políticas sobre movilidad humana” (Arcentales 2010, 331), principalmente por la expedición de la Constitución de 2008 en la que se incluía una gama de derechos fundamentales, que significó un avance en el “respeto a los derechos de las personas en situación de movilidad” (Arcentales 2010, 333). En este sentido, una vez revisados los aspectos históricos de la normativa de refugio a nivel internacional y en el Ecuador hasta el año 2007; el presente capítulo tiene como objetivo abordar el fenómeno y su desarrollo, tanto en el ámbito nacional como internacional, desde el año 2008 hasta la época actual. Esto, con el fin de entender el rol que asumió el Estado Ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución de 2008.

En los últimos años, la investigación sobre el refugio ha ampliado su campo de estudio; al respecto, Alexander Betts y Gil Loescher enmarcan al refugio como una categoría dentro de la migración forzada, ya que, como se revisó en el capítulo anterior, el concepto de refugiado se ha ampliado, y sus mandatos y normativas ya no se centran exclusivamente en los postulados contenidos en la Convención sobre refugiados de 1951; por lo mismo, los autores consideran que hay tres niveles a considerar en la relación entre migración forzada (refugio) y las Relaciones Internacionales; tanto teórica como empíricamente, y estos niveles son “las causas, consecuencias y respuestas a la migración forzada” (Betts y Loescher 2011, 12).

Estos niveles de análisis son esenciales para la formulación de política exterior por parte de los Estados, ya que la disciplina de Relaciones Internacionales con sus aportes permite entender las razones por las que se produce el fenómeno, y cómo esta a su vez contribuye en la disciplina, reforzándola. En este sentido, las causas del refugio y por ende de la migración forzada, son de carácter político, y dependen de la parte ideológica del gobierno, ya que “está estrechamente relacionado con las tendencias internacionales, geopolítica y economía política global” (Betts y Loescher 2011, 13). Estas causas se desprenden de las capacidades económicas con las que cuenta un gobierno para cumplir con sus obligaciones; se trata de buenas prácticas políticas y económicas que brinden seguridad y protección a sus habitantes.

Cuando un gobierno no llega a cumplir con esta obligación básica, generando inestabilidad política, social y económica es cuando sus habitantes optan por abandonar forzosamente su país de origen; sin embargo, no sólo es cuestión del gobierno, sino que también es importante el ambiente internacional y observar las políticas globales; ya que algunos gobiernos pueden tener, o no, apoyo de otros Estados en cuanto a las medidas adoptadas. Por lo mismo, los refugiados “representan una anomalía o falla en el sistema estatal” (Betts y Loescher 2011, 13).

Al respecto de las consecuencias; éstas tienen que ver con aquellos aspectos de la política internacional que se ve afectada por el refugio y la migración forzada; ya que puede exacerbar otros problemas en el escenario internacional como el terrorismo, delincuencia transnacional, entre otras; esto, debido a la vulnerabilidad de las personas refugiadas ya que muchas de las veces se concentran en áreas fronterizas en las que la presencia del Estado es escasa y existe un mayor riesgo de que grupos irregulares lleguen a reclutarlos, llegando a ser actores transnacionales en ciertos casos. “Los refugiados no solo son consecuencia de la inseguridad y el conflicto, sino que también contribuyen a la inseguridad y al conflicto” (Betts y Loescher 2011, 17).

Finalmente, sobre las respuestas, estas se relacionan con el Estado y sus acciones frente al fenómeno, ya sea este refugio, o desplazamiento forzado; “implica una decisión sobre cómo sopesar los derechos de los ciudadanos frente a los refugiados, la decisión de brindar protección, y establecer soluciones duraderas para refugiados” (Betts y Loescher 2011, 18). En este punto es en el que se enmarca la presente investigación, ya que el Estado a través de su normativa doméstica formula políticas externas en respuesta a un fenómeno. De aquí se desprende, cómo el Estado asigna recursos humanos y económicos para tratar el problema y las normas internas que imponga para garantizar protección a los refugiados. Para esto, es necesario contar con una política migratoria orientada en derechos humanos, que le permitan al Estado el poder formular una adecuada política externa, ajustada a normas internacionales apropiadas; y a la vez considerando la naturaleza singular del fenómeno del refugio dentro de su territorio; y en donde se podría desarrollar un rol de *norm entrepreneur* por parte del Estado.

Por lo que, el capítulo plasma la interpretación de manera simultánea sobre las acciones emprendidas por el Estado, la normativa aprobada en función de la nueva Constitución y la percepción externa sobre cómo se han aplicado las normas nacionales e internacionales del refugio por parte del Estado. Durante este tiempo el Estado ecuatoriano configuró su rol en la política internacional con relación al tema de movilidad humana, ya que de acuerdo con lo manifestado por Víctor Gignoux “los Estados pequeños no se comportan de manera similar en el contexto internacional. Este comportamiento dependerá, exclusivamente, de las percepciones, intereses y factores externos que moldean tanto su política exterior como su comportamiento” (2016, 27).

En otras palabras, un Estado pequeño puede modificar su rol en la política internacional dependiendo de factores externos e internos para mejorar las condiciones de refugiados y mejorar su imagen a nivel internacional. En el caso del Ecuador se emprendieron algunos cambios significativos en materia migratoria, empezando en la normativa interna, y a su vez incluida en su política exterior, planes y programas, con el fin de reflejar un comportamiento apropiado, que va acorde a lo esperado en el sistema internacional, para así poder promover las iniciativas incluidas en la normativa interna tanto a nivel regional e internacional, siendo esto último, el interés que motiva el rol del Ecuador.

Con base en esta propuesta, el argumento central del presente capítulo sugiere que el Estado ecuatoriano luego de años de mantener un rol como *norm taker*, intenta transformar esta posición en la de *norm entrepreneur*; por lo que a lo largo del capítulo se analizará si las acciones del Estado se enmarcan en las características de este rol. Este cambio de rol se daría como respuesta a los estímulos externos, en el caso del Ecuador: la crisis de refugiados colombianos en 2007 y la crisis humanitaria venezolana en 2014. Frente a estos hechos, el Estado va implementando planes y programas que permitan manejar la situación de refugio y migración forzada. Estos planes han significado para el Estado ecuatoriano el ser reconocidos a nivel regional como pionero en materia de movilidad humana.

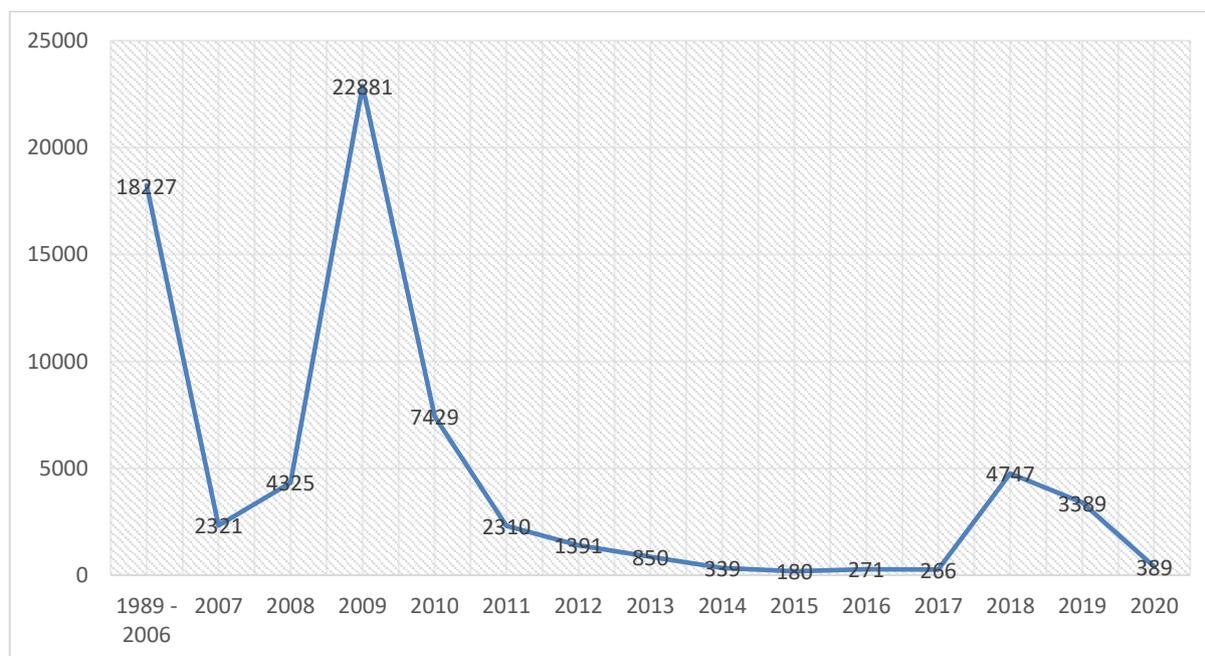
Para el desarrollo de este argumento, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera; primero, antecedentes sobre el cambio de perspectiva en el Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana y la situación actual de refugiados en el Ecuador. Segundo, se abordarán los hitos normativos tanto a nivel nacional e internacional que recogen el cambio de rol del Estado en cuanto a la normativa y la forma en la que se ha implementado. Tercero, se

analizarán las acciones emprendidas por el Estado ecuatoriano en la temática del refugio. Finalmente, se presentan las conclusiones.

### 3.1. Antecedentes: Los cambios en el ordenamiento jurídico interno a partir de la Constitución de 2008

La situación de refugiados en el Ecuador ha variado según el contexto regional e internacional; es decir que a medida que un acontecimiento internacional, como conflictos, guerras y otros ocurrían, inmediatamente tenían impacto en el país, tal y como se analizó en el capítulo anterior, ya que gran parte de estos factores externos propiciaron un comportamiento determinado por parte del Estado y la implementación de normas y políticas domésticas que complementaban a la normativa internacional. Hasta el 2006, los registros sobre refugiados en el Ecuador han sido acumulados desde 1989, sin embargo, a partir de 2007 la llegada de refugiados, en especial ciudadanos colombianos a causa del conflicto, al territorio nacional comienza a incrementarse, llegando a su punto máximo en 2009, en el que se registran 22881 refugiados a nivel nacional (fig.9); razón por la que se reforma el Decreto 3301 de 1992, a través del Decreto Ejecutivo N°1635 del 7 de abril de 2009 en cuanto a aspectos procedimentales sobre las solicitudes de refugio.

Figura 9. Histórico Refugiados 1989 - 2020



Fuente: Base de datos Dirección Internacional / Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana 2020.

Para hacer frente a esta situación, el Ecuador en 2007 se desarrolla el Plan Ecuador, cuando la llegada de refugiados colombianos aumenta, este plan es lanzado como una política de Estado, dirigida para la situación en la frontera norte y además como un instrumento de prevención para los miles de refugiados que huían de la situación en Colombia. Juntamente con este Plan se desarrolla el Registro ampliado que fue un “mecanismo que permitió la protección de miles de personas a través de la determinación grupal de su condición de refugiados, lo que convirtió al país en un referente regional en materia de refugio” (Salazar 2017, 273). Este registro ampliado constituye una innovación por parte del Estado, así lo confirma también la Dra. Claudia Donoso (2019), quien considera que es el aspecto de mayor relevancia dentro de la política migratoria y de movilidad humana en el Ecuador, y constituyó una medida importante en el tema del refugio y además replicable a nivel regional e internacional. Sin embargo, el Plan Ecuador, en el contexto en el que se desarrolla, constituye una medida provisional ya que al mismo tiempo que esto ocurría el Ecuador se encontraba en un momento político importante, ya que se estaba desarrollando la Asamblea Nacional Constituyente, en la que se discutía una nueva Constitución. En este contexto, es la Constitución de 2008 la que marca, de manera definitiva, la intención del Ecuador de modificar su rol en diversos ámbitos en el escenario internacional.

El Estado ecuatoriano se ha enmarcado en un rol tradicional de *norm taker* frente a la normativa internacional del refugio; Adrián Bonilla (2009) considera que el Ecuador toma este rol tradicional, ya que este comportamiento se ajusta en el estándar de un país pequeño que internacionalmente es débil, ya que de manera consciente intenta preservar sus recursos y cuyas decisiones son en su mayoría defensivas y reactivas a los estímulos externos, lo que evita que se conformen agendas propositivas. Es importante considerar que el Análisis de Política Exterior de acuerdo con Amy Below (2015) se enfoca principalmente en entender el comportamiento del Estado y adaptarlo a un contexto y realidad determinada; por lo que las decisiones emprendidas por el Estado ecuatoriano en materia de refugio deben interpretarse y adaptarse a hechos que provoquen el comportamiento del Estado.

En este caso, se han podido identificar dos estímulos externos que condicionan el comportamiento del Estado ecuatoriano a partir de 2007; estos son la normativa internacional existente y los hechos internos en Estados vecinos que han desencadenado la movilidad masiva de personas. Estos factores condicionan a su vez la toma de decisiones y la construcción de la agenda de política exterior con relación al refugio; para entender de mejor

manera esta dinámica, se ha identificado a la normativa internacional, como la estructura que configura el accionar del agente, en este caso el Estado ecuatoriano; haciendo que se ajuste a lo establecido en instrumentos y tratados internacionales. Por otro lado, los hechos internos en otros Estados, como el conflicto colombiano y la crisis humanitaria venezolana, se configuran como agencia, misma que influye en la estructura, en este caso el Estado Ecuatoriano; lo que le impulsa a proponer y crear una normativa que se ajuste a la realidad y al contexto en el que se desenvuelve esta interrelación, tal y como se muestra en la figura 1.

Tomando esto en consideración, frente a la normativa internacional el Estado ecuatoriano asume un rol de *norm taker*, no obstante, debido a los acontecimientos que se desenvuelven en su entorno, el Estado adopta un rol propositivo a nivel doméstico, para tratar de manera efectiva la llegada masiva de refugiados al territorio nacional. Esto significa que el Ecuador conduce iniciativas internas que pueden ser replicadas a nivel regional e internacional, basándose en que un Estado pequeño puede llegar a desarrollar una capacidad reguladora y esta depende de la “efectividad del Derecho Internacional” (Pantev 2010, 107), es decir que si el Derecho Internacional tal y como está constituido, funciona, no se debería intentar cambiarlo mediante iniciativas normativas; sin embargo en el caso de la normativa del refugio ha existido una “creciente resistencia [por parte] de los Estados para fortalecer el régimen de protección y eso ha dado como resultado inseguridad física, inseguridad jurídica e inseguridad socioeconómica” (Hurwits 2012, 430).

Para que un Estado adopte el rol de *norm entrepreneur* tiene que desarrollar una serie de acciones sólidas desde el ámbito doméstico, que le permitan ejecutar iniciativas a en el escenario internacional. Es decir que, debe “recurrir a sus propias experiencias e ideología para promover un conjunto alternativo de normas” (Reilly 2011, 72), con base en esto, y al incremento en la llegada de refugiados colombianos a causa del conflicto en el país vecino, el Ecuador en su Constitución de 2008 da el primer paso para consolidar una experiencia en una norma nacional que pueda llegar a tener repercusión en el ámbito internacional.

Con la expedición de la Constitución de 2008 se busca hacer frente a los desafíos de la época que afrontaba el Estado; este cuerpo normativo “marca un hito en el reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de movilidad, plantea una nueva visión del tema migratorio, superando concepciones anteriores en el ámbito jurídico” (Arcentales 2010, 333). Hecho que no ocurría con la Constitución de 1998, debido a que las disposiciones

con respecto al tema migratorio eran escasas ya que “no se incorporó como tal el tema de movilidad humana y no se consideró la compleja realidad migratoria del país” (Arcentales 2010, 333).

Considerando lo anterior, es preciso señalar que la Constitución de 2008, incluye un único artículo que hace mención del refugio, en el que se establece que los derechos de asilo y refugio se regularán de acuerdo con la ley e instrumentos internacionales de Derechos Humanos, aspecto en el que el rol del Estado se mantiene como *norm taker*, ya que se acoge a lo dispuesto en la normativa internacional en cuanto al tema de protección y garantía de derechos de refugiado. Este comportamiento del Estado evidencia que el rol del Estado se configura en función de un estímulo externo, en este caso la legislación internacional de refugio, esto incluye todos los instrumentos de aplicación universal y regional ratificados por el Estado ecuatoriano. Esta situación provoca que el Ecuador, como Estado pequeño, se ajuste a un comportamiento esperado, haciendo que sus prerrogativas y directrices también se configuren en ese mismo sentido, como en el caso de la Constitución del 2008, llevándolo a adaptar la normativa nacional en función de la normativa internacional.

No obstante, este rol no es del todo definitivo, ya que, ante otro estímulo externo como es el caso del conflicto colombiano el Estado modifica su rol, ya no en función de la norma internacional, sino que basa su comportamiento en un acontecimiento externo, que requiere una respuesta inmediata. Por lo mismo, el Estado ecuatoriano busca desarrollar y proponer planes y proyectos que más adelante se incluirán y se puedan codificar en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, este nuevo rol desempeñado por el Estado no está del todo alejado del rol tradicional, ya que dentro de los planes y proyectos emprendidos se incluye a la normativa internacional como un fundamento esencial para el desarrollo e implementación de estos. Hecho que se puede apreciar con la implementación del Plan Ecuador, mismo que constituye una primera acción con relación al tema del refugio y de movilidad humana frente a la crisis de refugiados colombianos, ya que el mismo tenía como objetivo el brindar ayuda humanitaria y judicial a las personas en situación de refugio con para garantizar sus derechos fundamentales, pero a pesar de ello, estos hechos pueden llevar a que el Estado se convierta en un *norm entrepreneur*.

Este rol de *norm entrepreneur* del Estado empieza a tomar forma con ciertos aspectos normativos que incluye la Constitución de 2008, y con la influencia que tiene la normativa

internacional en el ordenamiento jurídico nacional; todo esto con el fin de garantizar la protección especial y el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de movilidad humana; tal y como se evidencia con los decretos, leyes y planes. Todos estos se construyen de una combinación entre las normas internas e internacionales, estas últimas como un elemento complementario y ya no como eje fundamental del accionar del Estado. La Constitución del 2008 cuenta con el principio de no devolución, cuyo fin es el de garantizar la permanencia de la persona en situación de movilidad dentro del territorio como una forma de protección a sus derechos como individuo en situación de movilidad; por lo mismo el Estado provee de asistencia humanitaria y jurídica a quienes lo requieran. Paralelamente a estas normas, se extiende el principio de no penalización del individuo en situación de movilidad por su condición migratoria<sup>13</sup>. Este artículo, se refuerza con el artículo 41, que hace énfasis al hecho de que no existen los seres humanos ilegales. En este sentido,

La actual Constitución (2008) incorpora la noción de movilidad humana, establece principios innovadores en el tema y reconoce derechos específicos para brindar un tratamiento integral y desde la perspectiva de derechos a todas las dinámicas de la movilidad humana, presentes en el país (Arcentales 2010, 334).

Estos aspectos hacen de la Constitución de 2008 un cuerpo jurídico innovador y propositivo; puesto que, es la primera vez en la historia de Latinoamérica y mundial, que un Estado incluye una serie de principios y garantías para personas en situación de movilidad humana, como son el principio de ciudadanía universal, y libre movilidad; con los que reconoce y otorga los mismos derechos de nacionales a emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos. Adicional a los principios y derechos descritos, el artículo 42, de manera innovadora establece la prohibición de desplazamiento arbitrario y se garantiza el derecho a recibir protección, asistencia humanitaria emergente y a retornar al lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

Por otro lado, es importante considerar que el tema de movilidad está presente en toda la Constitución ya que uno de los aspectos novedosos es el otorgar los mismos derechos de nacionales a extranjeros, haciendo que el tema de movilidad humana sea transversal en el texto constitucional. Adicionalmente, la Constitución del 2008 contiene algunos principios

---

<sup>13</sup> Artículo 40, Constitución de la República del Ecuador 2008.

por los cuales se regirán las relaciones internacionales del Estado, y que son base para la formulación de su política exterior. En este sentido, se hace referencia al principio “pro ser humano”, es decir que ante cualquier situación los derechos humanos prevalecerán, siendo la base de este principio, la responsabilidad del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin ninguna restricción. Además, se establecen principios específicos para la política migratoria que conducirán las relaciones del Estado con otros, respecto al trato de migrantes.

Dentro de los principios que se han incorporado, la Constitución del 2008 tiene como fin el progreso fin de la condición de extranjero y la exigencia del respeto de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad (Arcentales 2010), y para el caso de la presente investigación, refugiados. Otra de las cuestiones que deja en claro la Constitución es el hecho de que en su artículo 417 se establece que los derechos que consten en instrumentos internacionales de derechos humanos son de aplicación directa; inobservando la jerarquía normativa a la que se sujeta el ordenamiento jurídico nacional. Esto último se refuerza con lo estipulado en el artículo 429 que cualquier derecho, contenido en tratados o instrumentos internacionales, que sea más favorable del contenido en la Constitución prevalecerá y se aplicará de manera inmediata; lo que mantiene al Estado en un rol tradicional de *norm taker*.

El Dr. José Ayala Lasso (2019), en la entrevista realizada, destaca la política de gobierno llevada a cabo por el entonces presidente, Rafael Correa, y la considera “una decisión filosóficamente correcta, ya que abole la necesidad de una visa para el ingreso al país”; hecho que garantiza una libre movilidad dentro del territorio nacional. No obstante, esta situación trae consigo problemas en la práctica; a consideración del Dr. Ayala Lasso (2019), esto ha convertido al Estado en un país de paso de personas que buscan llegar a otros lugares; por otro lado, también ha generado una “reacción negativa por parte de los nacionales al ver que a un extranjero le va mejor en el país”.

Por su parte, el Dr. Salvador Holguín (2020) considera que esto puede ocurrir debido a la “falta de normas complementarias”; es decir que la norma existente no es suficiente para tratar los problemas que son consecuencia de una Constitución tan garantista. Asimismo, la Mtra. Karina Sarmiento (2019) considera que el tema de movilidad humana y en especial del refugio, en la práctica, depende de la voluntad política de los actores y la presión que puede existir con relación al tema; esto significa que la aplicación de la norma no refleja el contenido de esta. Daniela Salazar, al respecto considera que “Rafael Correa impulsó una

política pública en materia de refugio y se comprometió a impulsar varios programas para promover la regularización de las personas que ameritaban la protección internacional del estatus de refugiado (Salazar 2017, 273).

Además de estos múltiples programas, el objetivo del gobierno era convertir estas iniciativas en una política de Estado, que le permita al Ecuador impulsar sus normas internas en el ámbito internacional. Una de las metas de la política pública en materia de refugio adoptada por Ecuador fue la de “armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados” (Salazar 2017, 273); es decir, llegar a “emitir una ley específica sobre la problemática de los refugiados, en concordancia con la reforma de la legislación en materia de migración en general que será resumida en un Código de Movilidad Humana” (Dirección General de Refugiados Ecuador 2008, 45). Hecho que se dio, 10 años después con la expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, de la que se hablará más adelante.

Al respecto, hay que considerar que una de las principales acciones que caracterizan a una *norm entrepreneur* es el poder desarrollar “normas domésticas” dentro de la estructura doméstica nacional; lo que significa que los agentes (individuos, Estados y sociedad) actúan como *norm entrepreneurs*, movilizándolo apoyo para estándares de adecuación y persuadir a otros actores para que adopten las nuevas normas” (Ingebritsen 2002, 274), debido a que ya los agentes tienen una mejor noción de la realidad y del contexto en el que una norma va a ser aplicada, por lo mismo son la base de la creación y proposición de nuevas normas; siendo esta influencia y persuasión doméstica la etapa más importante en el ciclo de vida de una norma y la etapa en la que mayor protagonismo tiene el *norm entrepreneur* (Finnemore y Sikkink 1998).

Tomando en cuenta lo anterior, el gobierno ecuatoriano “acogió la propuesta de la Coalición por las Migraciones y el Refugio para elaborar un proyecto de ley integral de movilidad humana acorde a los principios de la nueva Constitución y estándares internacionales de derechos humanos” (Arcentales 2010, 334). Sin embargo, estos intentos de codificar y unificar a normativa en materia de movilidad humana no tuvieron éxito; ya que el gobierno a pesar de tener la intención de implementar una política amigable en el contexto de movilidad humana; no tuvo mucho éxito por las acciones y decisiones que el gobierno había llevado a cabo; mismas que se analizan más adelante, tomando como referencia los exámenes

realizados al Estado, en el ámbito de promoción y aplicación de derechos humanos. Además, en diciembre de 2013;

[...] la Defensoría del Pueblo presentó un Anteproyecto de Ley de Movilidad Humana ante las autoridades de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El proyecto dedicaba su capítulo IV a los solicitantes de refugio y refugiados; y en términos generales, era respetuosos de las obligaciones internacionales sobre la materia (Salazar 2017, 280).

Sin embargo, este proyecto no fue debatido en la Asamblea, pese a que se esperaba que para 2014 se llevaría a cabo el primer debate. La principal dificultad que se tuvo por la falta de una normativa específica en el ámbito de movilidad humana es la interpretación que se hacía de las normas constitucionales aprobadas en 2008; muchas autoridades realizaban una interpretación errónea haciendo de la aplicación de estas inconstitucional. Por lo mismo, la existencia de una normativa aclarativa en cuanto al significado y aplicación de los principios incluidos en la Constitución era necesaria para una posterior sociabilización de la norma en el ámbito internacional que permita llenar los vacíos normativos que pueda llegar a tener una norma internacional vigente; ya que que “los *norm entrepreneurs* deben construir normas no en vacíos normativos sino en un espacio ya monopolizado que es resistente al cambio” (Björkdahl 2007, 540). En especial en el área del refugio, debido a la “renuencia que existe por parte de los Estados a implementar y aceptar más obligaciones en el ámbito de protección de refugiados” (Hurwits 2012, 432).

En contraste a esta situación, durante años se expidieron un gran número de decretos, acuerdos y resoluciones que buscaban de alguna forma compaginar el contenido de la Constitución y las prácticas institucionales que se manejaban en el país. Uno de los pasos más importantes fue la Derogación del Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, mismo que como se explicó en el capítulo anterior contenía un Reglamento especial para la aplicación de la Convención de refugiados de 1951, y cualquier otra norma internacional cuyo contenido tenga relación con el refugio. Este Decreto fue reemplazado con el Decreto Ejecutivo 1182 del 30 de mayo de 2012, en el que se emite el Reglamento para la aplicación en Ecuador del derecho de refugio con el cual se busca cambiar “la normativa interna para el reconocimiento y ejercicio de la condición de refugiado en el Ecuador” (Ubidia 2015, 145).

A través de este cambio, el gobierno intenta dar un mayor peso al texto constitucional y brindar una explicación más específica en cuanto a la aplicación de la normativa aprobada en 2008. Cabe aclarar también que esta reforma sucede al primer informe sobre la promoción de los derechos humanos en el país realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en 2011, analizados más adelante, en el que se cuestionan los procedimientos seguidos por el Estado en la calificación y aprobación de la condición de refugiado, lo que denota que el Estado a pesar de contar con normas propositivas, retorna a su rol de *norm taker*; dejándose influir por la estructura a través de normas internacionales y la imagen que proyecta el país en el sistema internacional, en cuanto al respeto y relevancia que se le da al Derecho Internacional.

En otras palabras, el Estado como un mecanismo de influencia en el sistema internacional asume el rol de apoyar a las normas jurídica internacionales, así como el de tomar cierta posición moral y normativa, a nivel doméstico, frente a un fenómeno; hecho que se verá reflejado activamente en su política exterior, siendo este el comportamiento que se espera de un Estado Pequeño, ya que “los roles surgen de un proceso de sociabilización a través del cual los Estados adoptan roles que otros actores políticos esperan que ocupen” (Gigleux 2016, 28).

Esto también se puede evidenciar en el contenido del Decreto N°1182 del 30 de mayo de 2012, documento en el que se da importancia a la normativa internacional, haciendo mayor énfasis en aquella que es de carácter universal, sobre la de aplicación regional [Declaración de Cartagena 1984]. El documento enfatiza en la responsabilidad adquirida por el Estado, mediante la suscripción de instrumentos internacionales, sobre derechos humanos que regulan al refugio a nivel internacional; destaca entre las razones para su expedición, los principios constitucionales contenidos en la Constitución de 2008, y que fueron analizados en párrafos anteriores. Además, destaca el trabajo del Estado en la constitución del principio de ciudadanía universal y de libre movilidad; sin embargo, estos principios no se analizan dentro del decreto, puesto que no constituyen una política dirigida estrictamente al tema del refugio, sino al ámbito de movilidad humana en general. No obstante, mediante este instrumento, se trata de destacar este aspecto normativo, como justificativo para la expedición del documento en cuestión.

Considerando lo anterior, y en función del comportamiento de los Estados pequeños descrito por East (1973) y Marleku (2012); el documento analizado a diferencia del Decreto N°3301

de 1992 [derogado], reforma algunas de las consideraciones generales sobre cómo se maneja a nivel interno el tema del refugio, y destaca la importancia de la normativa internacional en relación del fenómeno, además de que reafirma el rol tradicional del Estado con relación al refugio. Este documento, a la vez, incluye los principios por los que se rigen las relaciones internacionales del Estado, dando una importancia relevante al Principio de No devolución, mediante el que se garantiza que la persona que solicita refugio no será criminalizada por su condición migratoria. Sin embargo, se excluye la definición regional de refugio establecida en la Declaración de Cartagena de 1984 y recogida en el Decreto 3301 (Tomasi 2012); de tal manera se excluye a uno de los instrumentos internacionales de alcance regional del que el Ecuador forma parte. De esta manera, el Estado a través de una norma interna, busca representar sus intereses frente a un estímulo externo; dejando en claro que su principal preocupación es la imagen que proyecta al sistema internacional, con esto logrará, de alguna forma, influir a nivel mundial y a su vez en la política internacional.

Las reformas realizadas en el Decreto restringen los derechos de personas refugiadas, ya que la definición que se usa dentro del documento, contenida en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, no responde a la realidad de la región, puesto que cada región en el mundo cuenta con condiciones diferentes; en cada una de estas se manejan y se enfrentan los fenómenos de manera que se adapten a su contexto y realidad. En el caso de la Declaración de Cartagena de 1984, ésta recoge asuntos relevantes en la región y los distintos escenarios que han ocasionado el desplazamiento forzado de personas, dado que, la región en general ha sido escenario de revoluciones, dictaduras, y algunos conflictos internos; hechos que difieren de los acontecimientos a nivel mundial, puesto que la Convención de 1951 toma en cuenta lo ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial, asumiendo que a nivel mundial futuros hechos pueden darse de manera similar.

Es decir que, las normas internacionales y nacionales existentes pueden ya no tener la efectividad que la realidad amerita, y por ende el trabajo de los *norm entrepreneur* es importante, porque pueden reforzar la norma preexistente, con nuevas normas o cambiando las ya existentes; en especial en el ámbito del refugio, donde se ha tratado de aislar un comportamiento determinado en un norma que ha existido por más de 50 años; es decir que el refugio, a nivel mundial, constituye una colección de normas, reglas y prácticas que han variado con el tiempo y que han dado estructura a ciertas instituciones; lo que sugiere que se

deben crear nuevos patrones de comportamiento que vayan de la mano con el contexto y la realidad internacional.

En este sentido, hay que considerar también que se interpusieron Acciones de Inconstitucional en contra de este Decreto por considerarlo restrictivo de derechos para quienes se encuentren en situación de refugio. La Corte Constitucional en sentencia señala que la “Declaración de Cartagena es un instrumento auxiliar a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y no tiene carácter vinculante”; sin embargo, señala además que “la ampliación del concepto de refugiado establece un mayor fortalecimiento en la protección y asistencia a las personas refugiadas” (Sentencia N°002-14-SIN-CC 2014, 51). La sentencia a su vez, mediante la resolución amplía la definición de refugiado, en especial a nivel regional, ya que permite a más personas poder acceder a este derecho. Daniela Salazar considera que “si bien la decisión de la Corte contiene algunos avances en la materia, al mismo tiempo convalida retrocesos en la protección de los refugiados en el país” (2017, 274); en especial en temas procedimentales. A esto hay que agregarle que, la Corte deja abierta la posibilidad de que en un futuro “se puedan restringir derecho a través de normas aprobadas directamente por el Ejecutivo” (Salazar 2017, 275).

Sin embargo, el Ecuador a nivel de política exterior y como un mecanismo de respetar y velar por el cumplimiento del Derecho Internacional mantiene ese rol tradicional de *norm taker*; que puede en algún punto llegar a ser un rol contradictorio con el comportamiento del Estado; esto significa que, en el Estado debe buscar la forma de definir un rol, es especial dentro del ámbito de movilidad humana. Esto se da porque, la normativa internacional no toma en consideración el contexto en el que se desencadena un fenómeno, ni sus características específicas del mismo para afrontarlo. En cambio, la normativa nacional, en general, en especial la del Ecuador, como lo menciona Bonilla (2009), es reactiva y se formula en función de los estímulos externos y los hechos que marcan al fenómeno del refugio. Por esta razón, el estado ecuatoriano no ha podido definir un rol específico, ya que, a pesar de querer promover un comportamiento con relación al refugio y al tema de movilidad en general, termina retornando a roles que denotan un cierto tipo de influencia por parte otros actores en el escenario internacional.

Por otro lado, en el ámbito regional se emite la Declaración y Plan de Acción Brasil en diciembre de 2014 que se denominó como “un marco de cooperación y solidaridad regional

para fortalecer la Protección Internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe”, como una conmemoración a los 30 años de existencia de la Declaración de Cartagena de 1984. Este documento busca identificar nuevos retos dentro del ámbito de la migración forzada en la región y poder brindar soluciones de manera conjunta en la región para los siguientes 10 años. Otro de los aspectos que el documento resalta es el reconocimiento de las buenas prácticas domésticas en el tratamiento de refugiados, desplazados y apátridas; y propende a un plan que unifique ciertas prácticas adecuadas en la región.

Asimismo, se refuerzan valores y principios del Derecho Internacional, haciendo mención a las normativa internacional vigente sobre refugiados; además de reconocer la obligación moral de los Estados suscriptores de estos instrumentos internacionales en la protección de los derechos de personas en situación de refugio. Con relación a la investigación planteada, el documento permite identificar una cuestión relevante en la adopción de un rol por parte del Estado; al respecto a lo largo de la Declaración y el Plan adjunto se reconoce a los Estados que han brindado apoyo y asistencia a personas refugiadas; destacando el rol del Estado ecuatoriano por ser el país en América Latina y el Caribe que acoge al mayor número de refugiados.

Para la Dra. Claudia Donoso (2019) este aspecto es importante, ya que la creación de planes conjuntos entre Estados y demás actores permite ganar cierta notoriedad a los Estados pequeños, que a través de estas negociaciones en bloques o por región puede proponer y sociabilizar ciertas prácticas domésticas que definen un rol determinado, puesto que para que una norma nacional impulsada por un *norm entrepreneur* llegue a convertirse en una norma internacional es necesario el apoyo de otros actores internacionales para llevar a cabo una correcta sociabilización (Finnemore y Sikkink 1998). Además, se reconoce la disponibilidad del Estado ecuatoriano en promover las reuniones previas a la Declaración final, teniendo una participación importante en la expedición de esta declaración y plan de acción regional. Sin embargo, este documento reconoce la predominancia de la Convención de 1951 y su Protocolo, lo que limita el poder llevar ciertas prácticas domésticas a un escenario más amplio en el ámbito internacional.

A nivel internacional, de manera general, la realidad sobre el refugio reflejaba que la situación a nivel mundial empeoraba y poco a poco se iba convirtiendo en una crisis humanitaria, que

muchos Estados consideraban insostenible. En este contexto, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprueba el 19 de septiembre de 2016, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, debido a que los “Estados tienen una responsabilidad colectiva para proteger a los refugiados; y su protección recae en la comunidad internacional” (Hurwits 2012, 431). Según Kratochwil (1989), los fenómenos y hechos que se dan en el escenario internacional son el resultado de una práctica diaria de los agentes (Porcelli 2013); esto significa que, su comportamiento no siempre será el mismo; puesto que, cada acción provocará un nuevo suceso que requerirá que se modifique el comportamiento o rol inicial. Es decir que, a nivel mundial se iba configurando un comportamiento no esperado por parte de la comunidad internacional, y que conformaba una nueva estructura para aquellos países pequeños que se acogían ciegamente a lo estipulado en la norma internacional.

En este sentido, algunos Estados criminalizaron a las personas por el simple hecho de ser refugiados, tomando medidas restrictivas de derechos que limitaban el ingreso de personas refugiadas en los territorios de algunos de estos Estados. Esta situación reflejó que cada Estado trataba el fenómeno en función de sus intereses, sin tomar en cuenta ninguna normativa internacional sobre derechos humanos, lo que provocó que la normativa existente sea reforzada con programas de asistencia que regulen y modifiquen los roles que se estaban adoptando por parte de varios Estados. En la Declaración de Nueva York, los Estados ratifican el compromiso de la comunidad internacional por un trabajo conjunto en beneficio de los refugiados y migrantes. Dentro del documento, se reafirman los propósitos de los cuerpos normativos expedidos en el pasado; como son la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo énfasis también en aquellos instrumentos internacionales que se han derivado de estos. Todo esto con el fin de garantizar la protección y asistencia de refugiados y personas en situación de movilidad.

De la misma manera, en el documento se considera al migrante y al refugiado como pleno titular de los derechos que emanan de la normativa internacional en todos sus ámbitos, comprometiendo a los Estados suscriptores a aplicar estos instrumentos jurídicos internacionales cuando sea necesario y en beneficio de las personas que se encuentren en esta situación de vulnerabilidad. Esto evidencia que los acuerdos compartidos entre los individuos son la base de la interacción política (Porcelli 2013). La Declaración de Nueva York propone nuevas formas de interacción en el tratamiento y manejo del refugio a nivel mundial,

comprometiendo a los Estados presentes y subscriptores de ésta, a tomar un rol que vaya acorde a los principios que se comparten entre los miembros de la comunidad internacional; tal y como lo menciona Kratochwil (1989) cuando afirma que “las reglas les imprimen un mensaje a las acciones y son capaces de ser interpretadas a partir de un contexto compartido; funcionan sólo si logran el efecto deseado con el destinatario [y por ello no son independientes del contexto]” (Porcelli 2013, 85).

Esto quiere decir que a través de las normas y las reglas las acciones se consolidan, paralelamente, con la realidad que comparten los distintos actores en el sistema internacional, haciendo que otros a su vez las apliquen, definiendo un rol. La Declaración de Nueva York comprende también una serie de principios y valores que comparten los Estados en función de la realidad de refugiados a nivel mundial, dentro del documento se recogen las situaciones y soluciones que el sistema internacional, a través de sus organismos, proponen para enfrentar la crisis humanitaria y brindar una asistencia humanitaria, legal, adecuada y efectiva.

No obstante, frente a la situación de que las acciones se fortalecen de la mano de las normas y las reglas jurídicas, se pueden dar situaciones en que las decisiones emprendidas por los actores no cuenten con un respaldo normativo a pesar de que su base principal es la norma internacional, esto se puede dar cuando no existe una interpretación adecuada del contenido de la ley internacional, ya que, “la clave consiste en darse cuenta que seguir una regla o norma no implica un hábito ciego, sino que se debe evaluar la argumentación de la acción” (Porcelli 2013, 85), el hecho de fundamentar una decisión o acción en una norma no la reviste de legitimidad. En este sentido, y según Kratochwil (1993), las normas no son únicamente un instrumento reglamentario, constituyen también un medio para establecer significados intersubjetivos que permiten a los actores dirigir sus acciones hacia los otros, comunicarse mutuamente, entender los actos y decisiones emprendidas por otros y justificar las decisiones tomadas (Porcelli 2013).

Con esto, el autor recalca el hecho de que todas las acciones y decisiones emprendidas por los actores en el sistema internacional se fundamentan y justifican en una norma internacional específica; enmarcando a cada actor en un rol determinado en función de esto. Este punto de vista destaca el rol de la norma internacional y como esta se convierte en un instrumento para consolidar prácticas comunes entre los actores, lo que permite una plena interacción entre el agente y la estructura; no obstante es importante destacar que a su vez la interacción entre

actores en una estructura determinada, permite la creación de normas que se vayan adecuando a un entorno y contexto determinado, es decir es un proceso de doble vía, en el que la normativa internacional define los roles tanto de los agentes como de la estructura en general.

Siguiendo esta lógica de prácticas comunes, interacción y creación de normas, la Declaración de Nueva York, en contraste con el pasado, hace una diferenciación entre las dimensiones de refugio y migración, puesto que reconoce que cada una se rige por cuerpos jurídicos separados; no obstante, refuerza estos derechos con otras normas internacionales de carácter universal, como la Declaración de Derechos Humanos. Este documento es importante porque hace énfasis en la responsabilidad del Estado frente a la normativa internacional, ya que es a través de ésta que el Estado adquiere deberes y responsabilidades frente a un fenómeno que afecta a la mayor parte de la comunidad internacional. La Declaración destaca tareas de cooperación internacional para una mayor efectividad en el tratamiento de refugiados y migrantes. A lo largo del documento se exponen los compromisos a los que llegan los Estados; no obstante, más adelante en la parte de anexos se desglosan los marcos de respuesta tanto para refugiados como para migrantes.

El Anexo 1 de la Declaración de Nueva York es el que contiene el marco de respuesta integral para refugiados, en el que se establecen mecanismos y procedimientos entre Instituciones Internacionales, organizaciones sociales y estatales; además de la inclusión del Estado para un efectivo tratamiento del fenómeno del refugio. Dentro de este Marco Integral, se establecen procedimientos para la admisión y recepción de refugiados, así como el reconocimiento y respeto de sus necesidades inmediatas y persistentes. Los Estados se comprometen a movilizar recursos financieros y de cualquier otro tipo para cubrir dichas necesidades, así como facilitar los recursos para la inclusión efectiva de los refugiados en su nuevo entorno. Todas estas acciones se llevarán a cabo con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), en especial en los países de acogida como es el caso del Ecuador.

En este sentido la Declaración y su Anexo 1 contienen avances importantes en cuestiones humanitarias y de derechos de refugiados y migrantes; sin embargo, algunos de los principios y valores que refuerza el documento constaban ya en la Constitución del Ecuador en 2008. lo que de alguna manera configura un rol de *norm entrepreneur* por parte del Estado ecuatoriano, debido que entre 2008 y 2016 la política exterior del Estado estaba orientada a la

sociabilización de los principios, valores reconocidos por la Constitución de 2008 a las personas en situación de refugio; tal y como se proyecta en el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX 2020); en las que se establecen los objetivos prioritarios de política exterior con relación a la movilidad humana; entre los que destacan el objetivo 4to., cuyo fin es el de,

[...] promover la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional de tal modo que tal acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos y a promover el desarrollo sustentable (PLANEX 2020, 28).

Objetivo que se complementa con los lineamientos estratégicos que están direccionados a la promoción y protección de los derechos humanos, en donde se destaca que el Estado “ha venido respaldando en los internacionales la indivisibilidad, interdependencia, universalidad e integralidad de los derechos humanos” (PLANEX 2020, 33); esta promoción y defensa de los derechos humanos por parte del Estado tiene como fin el “lograr que todos los seres humanos sean respetados por su condición de tales” (PLANEX 2020, 34); hecho en que concuerda el Dr. José Ayala Lasso (2019) y considera que los derechos humanos no se fundamentan en tratados internacionales, sino que son derechos preexistentes que nacen con el individuo; y por otro lado la norma internacional es el reconocimiento filosófico de esos derechos. Es decir que, la acción política de incluir estos derechos en una normativa nacional e internacional es necesaria para una promoción y protección adecuada de estos derechos.

Estos lineamientos estratégicos en materia de derechos humanos buscan armonizar la legislación nacional con la internacional con relación a los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador, lo que reafirma el rol tradicional del Estado de *norm taker*; ya que también se incluye el respeto a los compromisos internacionales que ha adquirido el Estado a lo largo de su historia, y también se compromete a ser evaluado por parte de otros organismos regionales y universales en materia de derechos humanos mediante informes anuales que analicen la situación interna del país en cuanto a la obligación internacional del Estado de garantizar los derechos humanos de todos en el territorio nacional.

No obstante, cuando se refieren al refugio, el rol que el Estado adopta es la de *norm entrepreneur*, ya que sus lineamientos estratégicos en política exterior no buscan que la

normativa internacional se mantenga; sino que tienen como fin el fortalecer los principios y valores de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 mediante el aporte al debate sobre “los instrumentos legales que regulan el estatuto de los refugiados en el país; además de propiciar conjuntamente con ACNUR y el gobierno colombiano en respuestas humanitarias duraderas para la población colombiana en situación de refugio en el Ecuador” (PLANEX 2020, 36). Ya que, “los *norm entrepreneurs* deben construir normas no en vacíos normativos sino en un espacio ya monopolizado que es resistente al cambio” (Björkdahl 2007, 540); y en el ámbito del refugio, debido la ampliación de derechos y la adquisición de nuevas obligaciones, en especial por potencias o países grandes.

En este sentido, el Ecuador, a pesar de que no se reconoce como promotor, en la Declaración de Nueva York, es evidente que su aporte dentro de este tema ha sido significativo, debido a que, de alguna manera, a través de prácticas adecuadas el Ecuador ha propuesto este cambio de perspectiva en cuanto al refugio, lo que ha tenido un impacto directo en el fortalecimiento de la normativa internacional a nivel regional e internacional. Sin embargo, hay que considerar que “muchas normas emergentes no alcanzan un punto de interés y no tienen éxito (Finnemore y Sikkink 1998, 896), debido a la falta de institucionalización a nivel doméstico lo que disminuye su efectividad, y su posibilidad de convertirse en una norma de alcance internacional.

Eso ha ocurrido con la normativa emprendida por el Ecuador a nivel doméstico ya que, si bien en América se “cuenta con un amplio marco normativo internacional, regional y nacional para la protección de los refugiados” (Murillo 2011, 53), a nivel interno el Estado se demoró 10 años en institucionalizar los principios y valores propuestos por la Constitución de 2008, a través de una norma adecuada en el tema de movilidad humana, lo que dificulta la sociabilización de las prácticas emprendidas por el Ecuador en materia de refugio.

Para el Canciller de la época, Guillaume Long, Ecuador “ejerce liderazgo en las políticas públicas y legislaciones sobre refugiados y migrantes”<sup>14</sup>; además de que es “uno de los países que más ha firmado y ratificado la normativa internacional referente a derechos humanos en los que se incluyen a los que versan sobre refugio y movilidad humana”. En esta entrevista, el Canciller Long destacó el trabajo del Ecuador en materia de refugio y sobre la participación

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada por la Agencia Andes el 20 de septiembre de 2016.

del Ecuador en foros que han permitido sociabilizar sus prácticas normativas e inclusivas en temas de movilidad humana. Long, considera que el Estado “ha hecho mucho para la movilidad humana, puesto que en un mundo en donde se promueve la libre circulación del capital, bienes y mercancías, aún se prohíbe la libre movilidad de personas, misma que debería tener prioridad sobre las anteriores mencionadas”<sup>15</sup> y en la que el Ecuador ha hecho énfasis con los principios promulgados en la Constitución de 2008, a la que calificó de progresista y cuyos avances en el tema migratorio son significativos a nivel internacional.

Es así como, en 2016, paralelamente a la Declaración de Nueva York, en el Ecuador se da un nuevo intento de compilar la normativa de movilidad humana interna en un solo cuerpo jurídico que permita compaginar los principios constitucionales, instrumentos y tratados regionales e internacionales en aspectos de movilidad humana; esto con el objetivo de evitar interpretaciones erróneas en cuanto a la normativa que se estaba implementando desde 2008. Con esta compilación de normas, se busca también el convertir una política de gobierno en una política de Estado que institucionalice las prácticas que desde 2007 se han ido desarrollando en el país a partir del Plan Ecuador.

En febrero de 2017, se expide la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, instrumento jurídico nacional que recopila en un solo cuerpo normativo, todos aquellos aspectos inmersos en las dinámicas que componen a la movilidad humana. En este documento, al igual que en los decretos anteriores, se despliega una serie de considerandos que toman en cuenta aspectos centrales de la Constitución de 2008 que mencionan la movilidad de personas; también resalta el valor e importancia de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado es signatario. Es esta práctica, en la que se puede evidenciar como el Estado actúa como estructura, ya que de este emanan las normas y reglas para la interacción de los agentes en el ámbito interno del Estado; y asimismo los agentes domésticos contribuyen a la implementación de prácticas comunes que contribuyen a la creación y emisión de normas jurídicas, que posteriormente puedan convertirse en normas internacionales; tal y como se detalla en la figura 1.

Así, dentro de la ley se tratan diferentes aspectos dentro del espectro de la movilidad humana; sobre el refugio la sección III del Capítulo V de la ley, establece las condiciones por las que

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada por la Agencia Ander el 20 de septiembre de 2016.

una persona será reconocida como refugiada en el Ecuador, así como los procedimientos que se debe seguir para obtener la misma. Asimismo, el documento, al igual que los decretos que de alguna manera regulaban al fenómeno a nivel interno, expone las circunstancias por las que no se puede otorgar esta categoría a un individuo, además de las causas de cesación de la condición de refugiado. Una de las novedades que se pueden distinguir en el documento es que la norma crea significados propios al contexto nacional; además esta ley “respetó la decisión de la Corte Constitucional al momento de considerar la Declaración de Cartagena con relación a la definición de refugiados” (Salazar 2017, 304). Con esto el Estado, define un rol de *norm entrepreneur*, debido a que el Estado, además de acoger y respetar la normativa internacional; busca de manera alternativa fortalecer a este cuerpo normativo internacional con nuevas propuestas y prácticas en el ámbito del refugio.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana por su emisión tuvo elogios por diversos actores políticos que consideraron que este cuerpo normativo era lo que posicionaba al Ecuador como un referente en materia de refugio en la región, es decir que se direcciona a ser un *norm entrepreneur*. Representantes de diferentes organismos internacionales como ACNUR y la OIM, elogiaban a la nueva Ley de Movilidad Humana emitida por el Ecuador. En este sentido, el Secretario Técnico del Consejo para la Igualdad para la Movilidad Humana, José Sosa, se refirió a la Ley de Movilidad Humana de Ecuador como una norma ejemplar que podría convertirse en un precedente para otras políticas migratorias en la región (Organización Internacional para las Migraciones - OIM 2017).

Para María Clara Martín, representante del ACNUR, califica a la Ley de Movilidad Humana como “la ley más completa que tenemos en la región, [debido a que] está más a la vanguardia” en el tema del refugio. Asimismo, considera que el Ecuador se destaca en la forma en la que integra a los refugiados en los diferentes sistemas de salud y educación, aún antes de la expedición de la nueva Ley de Movilidad Humana (2017)<sup>16</sup>.

Además, en diversas entrevistas, María Clara Martín, también ha destacado el liderazgo del país en temas de refugio, y ha señalado que el “Ecuador [se ha posicionado] como líder mundial en estos temas y tiene mucho que enseñar a la región y al mundo” (2017)<sup>17</sup>. Además, la representante del ACNUR en Ecuador insta a otros Estados a cumplir con la obligación

<sup>16</sup> Entrevista realizada a María Clara Martín por parte de Medios Públicos del Ecuador, diciembre de 2017.

<sup>17</sup> Entrevista realizada a María Clara Martín por parte de Medios Públicos del Ecuador, julio de 2017.

internacional de proteger a las personas en situación de movilidad; tal y como el Ecuador lo ha venido realizando, ya que ha implementado “políticas de puertas abiertas, otorgando los mismos derechos a personas refugiadas” (2016)<sup>18</sup>. Destacando la generosidad con la que el Ecuador ha acogido e integrado a refugiados, en especial ciudadanos colombianos, y ha manifestado que “el reconocimiento del derecho de refugio en la Constitución, así como otros derechos” (2016)<sup>19</sup>, ayuda a una efectiva integración de los refugiados a la sociedad; y destaca que esta inclusión no se da “ como una carga para el Estado, sino que se busca que contribuyan al desarrollo del país” (2016), como parte activa de la sociedad ecuatoriana.

Otro de los documentos relevantes que evidencian la voluntad del Estado de transformar su rol frente a la normativa internacional del refugio es la Agenda de Política Exterior 2017 – 2021. Este documento, establece una serie de objetivos que tenían como fin el mejorar el tema de movilidad humana a nivel doméstico. En este sentido, el objetivo 5 de la Agenda establece que “la política migratoria busca promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones” (Agenda de Política Exterior 2017, 58), siendo parte de estas dimensiones el refugio. Mediante este objetivo, se incluyen de manera generalizada los principios de ciudadanía universal y libre movilidad, sin dejar claro cómo actúan estos principios en las diferentes dimensiones de la movilidad humana, en especial en el ámbito del refugio. Adicional a esto, el objetivo se centra en el pleno ejercicio de los derechos de las personas que migran, tanto de ecuatorianos en el extranjero, o extranjeros que habitan en el territorio nacional. Se menciona también la institucionalización de la movilidad humana con la expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en febrero de 2017. Por otra parte, uno de los postulados dentro del objetivo, configura de cierto modo un rol de *norm entrepreneur* del Estado, ya que hace referencia a que,

[...] la ciudadanía universal y las políticas vanguardistas de movilidad humana son principios de la política exterior del Ecuador y, por su calidad innovadora y garantista posicionan al país como referente en el manejo de poblaciones migrantes a nivel internacional. Nuestro país continuará promoviendo el concepto de ciudadanía universal y afianzará su liderazgo en materia migratoria, en espacios regionales e internacionales (Agenda de política exterior 2017-2021, 58).

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada a María Clara Martín, TV Legislativa; junio de 2016.

<sup>19</sup> Entrevista realizada a María Clara Martín por parte de Medios Públicos del Ecuador, septiembre de 2016.

Mediante la aplicación de políticas basadas en este objetivo, el Estado tenía como objetivo el “proyectar a Ecuador como referente en políticas migratorias exitosas y buenas prácticas en la cuestión del trato a los refugiados” (Agenda de Política Exterior 2017-2021, 72). Siendo este documento, la evidencia más fuerte en cuanto a modificar el rol tradicional del Estado frente a la normativa internacional. Por lo que es evidente que el gobierno de un Estado define e influye en el comportamiento de este.

Las acciones analizadas en párrafos anteriores denotan el interés del gobierno por transformar su imagen a nivel internacional, y posicionarse como un Estado pionero en materia de movilidad humana; y es así como se lo estaba percibiendo a nivel doméstico; es decir que sus acciones estaban encaminadas a que actores domésticos apoyen y conozcan del nuevo rol del Estado, puesto que, la nueva norma había sido institucionalizada en un conjunto de prácticas domésticas y efectivas; además se consideraron dentro de una agenda de política exterior con el objetivo de promover su sociabilización (Finnemore y Sikkink 1998).

El gobierno, adicionalmente, instituye un plan denominado Plan Toda una Vida, en el que se abarcan varios sectores que requieren de especial atención por parte del Estado. Dentro del mismo, se encuentre el Plan Nacional de Movilidad Humana expedido en 2018. Uno de los puntos relevantes de este documento, es el retorno al tradicionalismo en cuanto a temas de movilidad humana, ya que se hace énfasis en que,

[...] el Ecuador, coherente con sus principios, ha suscrito y ratificado todas las convenciones internacionales sobre derechos humanos, y a su vez ha adaptado su legislación interna al Derechos Internacional de los Derechos Humanos, creando la institucionalidad y política requerida. Estos esfuerzos han dejado como resultado que, hoy en día, el Ecuador tenga una de las legislaciones y políticas más avanzadas en el mundo sobre movilidad humana (Plan Nacional de Movilidad Humana 2018).

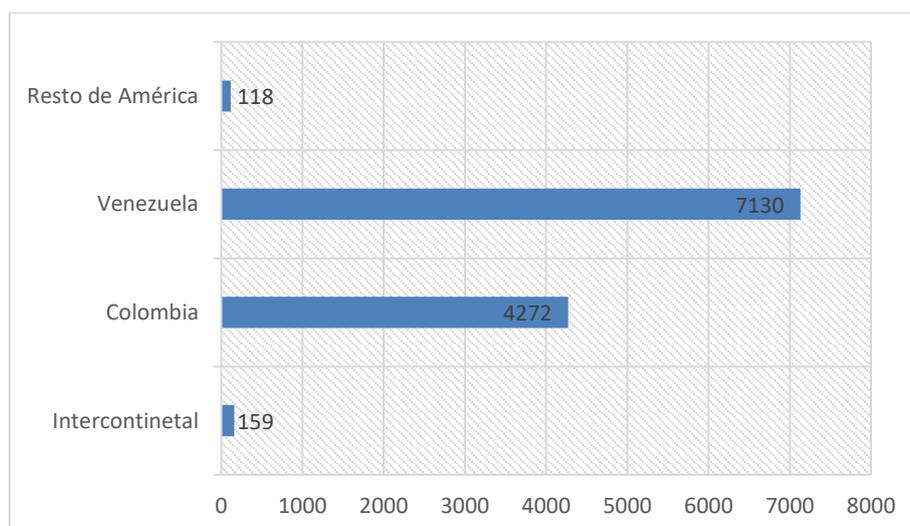
Siendo esta la manera en la que el Estado pone en claro el rol que está desempeñando con relación al tema del refugio, ya que más adelante dentro del documento destaca la importancia y el impacto que la normativa internacional ha tenido en el país y en la formulación de leyes internas, principalmente para definir a quienes se puede considerar refugiados dentro del territorio nacional, destacando que el Ecuador es el “primer país de acogida de refugiados en América Latina y el Caribe” (Plan Nacional de Movilidad Humana 2018), todo esto gracias a

la legislación y las políticas migratorias que se manejan a nivel interno. Se hace referencia también, a las principales necesidades de refugiados en el Ecuador, en el que destacan el tema laboral, educación, salud y no discriminación. Se manifiesta, entonces que, para la inclusión de la población refugiada en diferentes ámbitos sociales, se aplicará lo establecido en la normativa principal, secundaria e instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado ecuatoriano.

Con respecto a estos documentos emitidos, Damien Thuriaux, Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), destacó la relevancia de la Agenda de Política Exterior de Ecuador en el ámbito de movilidad humana a nivel nacional e internacional; y manifestó que "la Ley de Movilidad Humana, la agenda de política exterior y Plan de movilidad humana pueden ser ejemplos de buenas prácticas sobre políticas de movilidad humana con enfoque de derechos, pensados para ser aplicados de una manera integral", precisó Thuriaux (Revista Vistazo 2017).

No obstante, en el gobierno de Lenin Moreno este rol, que se venía desarrollando normativamente, sufre de un retroceso a causa de otro estímulo externo de similar impacto que el conflicto colombiano; al que se ha identificado como la crisis humanitaria venezolana. El fenómeno se desarrolla desde 2014, pero es en el gobierno de Moreno que esta movilización masiva de personas tiene mayor impacto (fig. 10).

Figura 10. Solicitantes de Refugio 2018 - 2020



Fuente: Base de datos Dirección de Protección Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020

Como se puede apreciar en la figura 10, entre 2018 y 2020, las solicitudes de refugio en el país provienen en su mayoría de la población venezolana; por lo mismo el Estado debe adoptar “medidas de emergencia” para manejar esta situación, lo que deja en evidencia la estrategia reactiva del Estado frente a estímulos externos para los cuales no tiene una estrategia desarrollada. El actual Canciller del Ecuador, José Valencia, considera que debido a la migración desde Venezuela “ha cambiado la realidad sobre la entrega del estatus de refugiado” (2019)<sup>20</sup>.

Considerando estos hechos, es aquí donde la variable ideológica del gobierno es la que pesa en la toma de decisiones; en este caso pareciera que el factor ideológico se ha mantenido desde 2007, y este enfoque social que se promulgaba en el gobierno anterior se mantendría, en especial dentro del ámbito del refugio; sin embargo, en 2017 y con el creciente número de ciudadanos venezolanos a diferentes países de la región, el tratamiento al fenómeno se vio afectado por las limitaciones que cada gobierno emitió con el fin de disminuir este movimiento masivo de personas. Esto también ocurrió en Ecuador, en donde se da un cambio en cuanto a las acciones para mitigar el fenómeno migratorio, y al mismo tiempo el enfoque ideológico del gobierno también va cambiando, alejándose de la perspectiva social y de derechos del anterior gobierno.

Esto significa que las acciones que se han ido adoptando, de alguna manera, trasgreden a la normativa nacional; se regresan a las prácticas del pasado, puesto que se trata al tema migratorio como un problema de seguridad nacional, frente a la llegada de venezolanos al territorio nacional. El Dr. Gonzalo Salvador Holguín (2020), considera que el tema de la llegada de venezolanos al país no encaja en el ámbito del refugio, ya que no se trataría de refugiados, sino de migrantes económicos y por lo mismo, de acuerdo con el Dr. José Ayala Lasso (2019) es necesario instaurar una “política de control”.

Sin embargo, hay que considerar que los nuevos enfoques sobre refugio que se han desarrollado en los últimos años por parte del “*Refugee Studies Centre*” de la Universidad de Oxford en donde ya no se habla únicamente del refugio; sino que se compila este fenómeno con otros de similares características dentro de una categoría denominada Migración Forzada, en la que se incluye a la migración de supervivencia; término desarrollado por Betts, y Kaytaz

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada al Dr. José Valencia por parte de El Comercio, junio de 2019.

(2009); y definen a los migrantes de supervivencia como “aquellas personas que huyen de una amenaza existencial que no tiene remedio interno debido a la grave situación económica y social; es decir el fracaso de los medios de vida y el colapso estatal, pero dichas situaciones no cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de 1951 para ser consideradas como refugiados” (Hurwitz 2012); (Betts y Loescher 2011); y es en esta categoría en donde encaja la movilidad de venezolanos al territorio nacional.

Además, hay que considerar que ACNUR elaboró una nota de orientación sobre el flujo de venezolanos en donde “insta a los Estados receptores [...] le permitan el acceso a su territorio y a que continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes en la región” (2018)<sup>21</sup>; además de que en la medida de lo posible se brinde refugio y protección a la población venezolana, evitando que sean deportados. Sin embargo, en el país, con el objetivo de mantener una movilidad de personas controlada se implementaron medidas restrictivas de los derechos de refugiados y migrantes, adoptando acciones como la solicitud de pasado judicial, o imponiendo requisitos que limiten en ingreso de extranjeros al territorio nacional y se contraponen a las prácticas cotidianas del Estado frente al fenómeno.

No obstante, y a pesar de las acciones contradictorias del Estado, este forma parte del Pacto Mundial de Refugiados dado en 2018, en el que reafirma su responsabilidad adquirida para la promoción y garantía de los derechos de personas en situación de refugio. El Pacto Mundial de Refugiados aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, constituye “un marco para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que una solución sostenible a las situaciones de refugiados no se puede lograr sin la cooperación internacional” (ACNUR 2018); siendo este el resultado de las soluciones y recomendaciones que se dieron en la Declaración de Nueva York (2016). El Pacto Mundial sobre Refugiados cuenta con 4 objetivos clave, y estos son:

1. Aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados;
2. Desarrollar la autosuficiencia de los refugiados;
3. Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias; y,

---

<sup>21</sup> Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, ACNUR 2018.

4. Fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad (ACNUR 2018).

De esta manera se espera mejorar la condición de vida de los cerca de 25.4 millones de refugiados a nivel mundial, destacando el hecho de que entre 10 países se acoge al 60% de refugiados, lo que denota que otros países no están cumpliendo las obligaciones adquiridas a través de la normativa internacional. El documento destaca los compromisos adquiridos por los Estados miembros de la ONU con la adopción de la Declaración de Nueva York, analizada anteriormente; estos compromisos tenían como objetivo “mejorar la forma en que la comunidad internacional aborda las cuestiones de movilidad humana” (Pacto Mundial sobre Refugiados 2018).

Para esto, se contó con aspectos claves para la propuesta del Pacto. Primero, a la adopción del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados contenido en el Anexo 1 de la Declaración de Nueva York, este marco contempla una “amplia gama de medidas que se debe tomar la comunidad internacional en respuesta a una situación de refugiados a gran escala en todo ciclo de desplazamiento, desde la admisión y la recepción hasta la satisfacción de las necesidades del momento y la búsqueda de soluciones” (Pacto Mundial sobre Refugiados 2018). Y segundo, se hace un compromiso por parte de los Estados miembros para la creación y adopción de un Pacto sobre refugiados, para esto el organismo encargado del tema del refugio, ACNUR, debía consultar a los Estados y partes interesadas para que propongan el contenido del Pacto, punto en el que el Estado ecuatoriano tenía mucho que aportar ya que es el país de mayor acogida de refugiados en la región, convirtiéndolo en un referente para la adopción de prácticas y reglas para acoger, proteger y asistir a las personas en situación de refugio; y con un política migratoria enfocada al respeto y protección de los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana 2020).

El Pacto Mundial sobre refugiados busca establecer un Foro Mundial de Refugiados que cuente con la presencia de todos los interesados en el tema, entre estos los Estados; para así monitorear las soluciones y los retos a los que se enfrentan al brindar acogida a las personas refugiadas y la forma en la que se dan los procedimientos para la admisibilidad de refugiados en los países receptores. No obstante, mientras el Pacto tenga resultados tangibles en el ámbito internacional, los Estados se someten a un examen periódico que evalúa la situación de

los derechos humanos y si las acciones emprendidas han sido adecuadas a la norma nacional e internacional.

Hasta aquí se ha analizado la percepción interna sobre el rol del Ecuador frente a la normativa internacional sobre refugio; y cómo este rol se ha desarrollado en los últimos años; sin embargo, es importante también analizar la percepción externa de este rol y cómo ve la comunidad internacional el comportamiento del Ecuador en este ámbito de la movilidad humana. A continuación, se realiza una revisión de los informes realizados por el departamento de Estado de los Estados Unidos al Ecuador, sobre los derechos de refugiados y su cumplimiento por parte del Estado.

### **3.2. La proyección del rol del Ecuador en el escenario internacional: Informes sobre la situación de derechos humanos de refugiados en el Ecuador, y la presión internacional**

Como se explicó en párrafos anteriores, parte de los compromisos que el Ecuador adquiere al suscribir tratados y convenios internacionales sobre Derechos Humanos está el someterse a una evaluación periódica por parte de organismos que velan por la promoción y protección de los derechos humanos a nivel mundial. Estos informes y evaluaciones son importantes porque permiten identificar la proyección del Estado y sus políticas internas; además de que da a conocer su rol en el sistema internacional en un ámbito determinado de la política internacional. Puesto que, “no es suficiente para los Estados pequeños verse a sí mismos como agentes normativos internacionales, también debe ser reconocido como tal por otros miembros de la comunidad internacional para tener algún impacto y legitimidad normativa” (Gigleux 2016, 33).

Por lo que, estos informes permiten identificar de cierta manera la percepción que otros actores tienen de un Estado que se ve como un *norm entrepreneur*; puesto que en estos informes se deja en evidencia si las prácticas y políticas domésticas que se han llevado a cabo son efectivas o no, y si es que pueden posicionar al Estado ecuatoriano como un agente normativo a nivel internacional. Tomando esto en consideración, se han elegido los informes disponibles en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y del ACNUR sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito del refugio en el Ecuador.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos ha examinado la situación del Ecuador en materia de derechos humanos desde el 2011. Los informes emitidos, de manera general, determinan un rol tradicional del Estado frente a la norma internacional, ya que, al acogerse a los tratados e instrumentos internacionales de Derechos Humanos, el Estado acepta de manera simultánea el exponerse a un examen periódico por parte de instituciones y organizaciones internacionales. No obstante, hay que considerar que estos informes a su vez pueden llegar a destacar ciertas prácticas que puedan ser replicadas a nivel internacional; dentro del ámbito del refugio el Ecuador ha tenido un rol propositivo a nivel doméstico, y a lo largo de los últimos 10 años, ha venido fortaleciendo la normativa internacional con distintas prácticas y leyes que lo han llevado a convertirse en el país en América Latina y el Caribe que acoge a la mayor parte de refugiados.

Lo que deja en evidencia que un Estado puede pasar de *norm entrepreneur* a *norm taker*; o viceversa; esto significa que el Estado ecuatoriano no se ajusta a un rol determinado, sino que, dependiendo de la situación en la que se encuentre va a modificar su rol y su actuar en el ámbito internacional. Como Estado pequeño, el Ecuador busca ajustarse a lo establecido en la norma internacional, y es por esto que se sujeta a una revisión periódica como una forma de dar a conocer a otros Estados la situación interna, y poder posicionar un rol a nivel internacional, en cuanto a derechos humanos se refiere, ya que se acuerdo con la perspectiva constructivista el Estado adopta una política exterior con un enfoque en derechos humanos si esta va acorde a su identidad; o si a nivel interno se impulsan normas que vayan acorde con un comportamiento apropiado (Anaya 2014).

En otras palabras, el Estado en función de la percepción que tiene de sí mismo se ajustará a lo que se considere como apropiado en el sistema internacional, es decir, que se apegará a un comportamiento esperado por otros Estados; sin dejar de lado el rol que busca posicionar a nivel internacional. El Ecuador, a través de su política exterior, ha demostrado que se identifica plenamente con la promoción activa de los derechos humanos tanto a nivel interno como externo, y el respetar y cumplir la normativa internacional se ajusta al comportamiento de lo apropiado.

Por otro lado, el examen al que el Estado ecuatoriano se somete es una forma en la que otros Estados y actores se aseguran de que se esté dando cumplimiento a la normativa emitida, y en función de la situación ejercer cierto tipo de influencia en el Estado examinado; puesto que, el

Ecuador como parte de estos tratados e instrumentos el país ha adquirido el compromiso de proveer protección y ayuda humanitaria, incluyendo la asistencia legal a quienes se encuentren en situación de refugio. Estos informes, en la parte pertinente al refugio, destacan a la normativa interna del Ecuador en este ámbito; y dependiendo del año en el que se haya emitido señalan las reformas legales que se han venido implementando y que han sido analizadas a lo largo de este capítulo. Así también, en los informes se hace mención a la libre movilidad de personas en territorio ecuatoriano, lo que destaca la política de puertas abiertas que ha mantenido el Estado a lo largo de su historia; y que ha sido motivo de elogios por parte de diversos actores a nivel interno y externo.

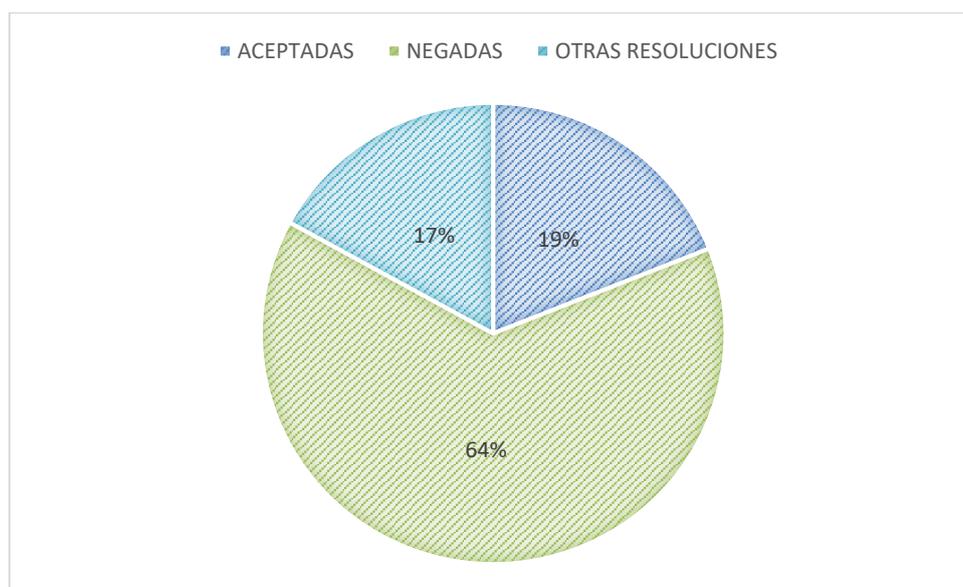
No obstante, los informes también señalan aquellos aspectos en los que el Estado ha fallado en la promoción y protección de refugiados en el territorio, con ciertas observaciones y recomendaciones. En la mayoría de los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos se hace recomendaciones sobre los procedimientos adoptados para otorgar la condición de refugio a quienes lo solicitan. Este hecho provoca que quienes se encuentren dentro de este proceso sean vulnerables y estén expuestos a explotación laboral, xenofobia, violencia social, y un limitado acceso a servicios de salud, y educación; todo a causa de que su condición migratoria era incierta. Es decir que, se somete al peticionario a un proceso burocrático lleno de términos y plazos que en su mayoría no llegan a cumplirse porque el Estado no puede manejar adecuadamente las solicitudes ingresadas, teniendo como consecuencia que los plazos se incumplan y se nieguen las solicitudes.

Por ejemplo, en el informe de 2011 se cuestiona la implementación de una “breve entrevista del candidato a asilo o refugio con un miembro de la Dirección de refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien de manera preliminar considera si el aplicante es elegible o no” (Informe Departamento de Estado USA 2011). Esta entrevista previa limitaba el pleno ejercicio de los derechos de asilados y refugiados, ya que este estatus migratorio únicamente se otorgaba luego de que en la entrevista se calificara su admisibilidad. A pesar de que desde 2011 la normativa interna sobre refugio se ha reformado, y se ha considerado estas observaciones; y además se ha modificado ciertos procesos para garantiza el acceso a las personas que lo requieran.

Estos hechos dejan en evidencia al Estado ecuatoriano y cómo con el paso del tiempo ha intentado mantener una movilización de personas controlada; implementando medidas

procedimentales que han sido cuestionadas a nivel interno. Un avance en este aspecto es la Sentencia de Inconstitucionalidad de 2014 en la que se logra ampliar ciertos plazos para que una persona pueda acceder al refugio; sin embargo, la nueva Ley de Movilidad Humana y su Reglamento mantienen ciertas prácticas en los procedimientos que restringen el acceso de este derecho y por ende se nieguen el 64% de las solicitudes receptadas y únicamente el 19% sean aceptadas (fig.11).

Figura 11. Solicitudes de refugio aceptadas y negadas a febrero de 2020



Fuente: Base de datos Dirección de Protección Internacional /Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020

Por otro lado, los informes de ACNUR; de la misma manera, destacan la normativa que se ha implementado en el Ecuador y en varias declaraciones se ha señalado al Estado ecuatoriano como un referente regional en el ámbito normativo del refugio; tanto por la disponibilidad de trabajar por la población refugiada y por el apoyo que brinda a organizaciones que se dedican a gestionar el fenómeno del refugio a nivel regional y mundial; sin embargo, al igual que otros informes señalan las prácticas que el Ecuador ha llevado a cabo frente a el trámite y procedimiento para conceder el refugio a una persona. ACNUR considera que la demora en trámites y la imposición de varios requisitos impide que una persona que está en riesgo obtenga la protección a la que el Estado se compromete al suscribir y ratificar un instrumento internacional.

Considerando esto último, se puede decir que el Estado no es vulnerable frente a otros actores que evalúan su gestión en el ámbito de derechos humanos, sino que se trata de la obligación

acogida por el Estado de preservar y cumplir con lo establecido en los instrumentos internacionales que ratifica. Para Karina Sarmiento (2019), el seguir recomendaciones y someterse a exámenes periódicos que evalúen el desempeño del Estado no tiene que ver con la vulnerabilidad que puede tener por ser considerado un Estado pequeño, sino que lo hace “como parte de pertenecer a la comunidad internacional”. En esto concuerda el Dr. José Ayala Lasso (2019) y señala que existen instrumentos internacionales que “obligan [a los Estados] aun cuando no se hayan suscrito los tratados y convenios; categoría en la que se encuentran los derechos humanos”; categoría a la que pertenecen los derechos de refugiados. Contrario a esto, Claudia Donoso (2019) considera que este tipo de comportamiento se debe a un tema de vulnerabilidad en la negociación de los tratados e instrumentos internacionales”.

Por lo mismo, el Ecuador al ser un Estado pequeño, como parte de su política exterior, ha adoptado un comportamiento adecuado y de aceptación general por lo que se ha sometido a voluntad al cumplimiento y respeto del Derecho Internacional; sin embargo, Karina Sarmiento y José Ayala Lasso señalan que existe cierto tipo de presión por parte de la comunidad internacional para aceptar los tratados en esta materia; Karina Sarmiento (2019) considera que la presión es visible cuando organismos encargados de monitorear el cumplimiento de la normativa en derechos humanos “a través de exámenes periódicos universales y otros; son una manera de ejercer esa presión internacional”. Es decir, que las observaciones y recomendaciones constituyen una manera de que el Estado se acople a un comportamiento determinado. Por su parte, el Dr. José Ayala Lasso (2019) considera que la presión internacional que se ejerce a través de organismo internacionales es una “presión legítima”; no obstante, ve en esta presión una herramienta que puede convertirse en un aspecto más político, dejando de lado a los derechos humanos.

Contrario a esto, el Dr. Salvador Holguín (2020) considera que con relación a derechos humanos “no se puede hablar de presiones externas para adoptar una normativa”, pero señala que existen maneras de “censurar a nivel internacional; por ejemplo, a través de los exámenes e informes que realizan varias organizaciones”; no obstante, hay que tomar en cuenta que muchos de estos informes representan “posturas políticas y eso afecta su objetividad”.

## **Conclusión**

En conclusión, el rol del Estado ha tenido ciertos cambios, en especial en el ámbito interno lo que ha modificado su comportamiento y sus intereses a nivel internacional dentro del ámbito

del refugio. Como se analizó en el capítulo 2, el rol del Estado ha sido, hasta 2007, un rol tradicional de *norm taker*. No obstante, a partir de este año el Estado ecuatoriano tiene un comportamiento diferente, en especial dentro del área de movilidad humana y refugio; todo esto a causa de factores externos; debido a que según Gignoux un “Estado pequeño definirá su política exterior de acuerdo con sus propias percepciones, intereses y factores externos” (2016, 27). En el caso del Ecuador, existen dos factores externos, a partir de 2007, que han modificado su comportamiento; estos son el conflicto colombiano y la crisis humanitaria venezolana.

A partir de este año se hacen cambios significativos a nivel doméstico en el Estado ecuatoriano para hacer frente a la situación que estaba atravesando; no obstante, hay que destacar que la implementación del registro ampliado en la frontera norte es una de las primeras acciones en las que el Ecuador ha destacado dentro del ámbito del refugio. Además, es importante señalar la identidad del Estado como un factor determinante en sus interés y el rol que desempeña; por lo que, a lo largo de este análisis se ha podido constatar que el Ecuador se ha mantenido con una política de puertas abiertas y con medidas en beneficio de las personas en situación de movilidad; por lo mismo hay que tener en cuenta que la identidad le da al actor la posibilidad de elegir entre distintos roles; mas no le dice cuál seguir, será decisión del actor, en este caso el Estado el que define su rol y que el mismo no afecte su identidad (Gignoux 2016).

Esto significa que, a través de la identidad el Estado proyecta sus ideas y una realidad específica; no necesariamente enfocada en aspectos materiales o cuantificables, y esta proyección moldea los intereses del Estado que han sido construidos mediante prácticas domésticas y exteriores mediante un rol determinado. Considerando esto, el Ecuador se aleja un poco de su rol tradicional y busca desarrollar un rol más propositivo como el del *norm entrepreneur*. A partir de 2008, el Estado es más propositivo en materia de movilidad humana, con la expedición de la Constitución; este cambio de rol comienza, y se incluyen los principios normativos de ciudadanía universal y libre movilidad, definiéndose además como un territorio de paz y con una política de puertas abiertas, como parte de una identidad ya construida. Es importante considerar también que un *norm entrepreneur* es una alternativa estratégica de los Estados pequeños para desafiar la visión común de vulnerabilidad y no influencia en el sistema internacional.

La experiencia también juega un papel importante en esta transformación del rol, ya que el Estado a través de actores domésticos desarrolla un nuevo enfoque normativo, tal y como lo ha venido haciendo el Ecuador; y además basa esta innovación en experiencias propias y así promover una alternativa a una norma ya existente (Reilly 2011); por lo que los estímulos externos son elementos fundamentales en el comportamiento del Estado, haciendo que sus decisiones se den a partir de estas circunstancias en las que se da una interacción entre agente y estructura, y se define un rol determinado para cada circunstancia y ámbito.

Durante este período también es más evidente el posicionamiento del Ecuador en cuanto a la inclusión de los derechos humanos en su política exterior; y adopta un posicionamiento normativo (Stagno 2013); puesto que codifica normas emergentes impulsadas por el Estado como *norm entrepreneur*; para sociabilizarlas y buscar la universalidad de éstas a nivel internacional. Es decir que, sin dejar de lado la norma existente; el Estado incluye como parte de su agenda de política exterior normas domésticas que les permitan proyectar a nivel externo su intención de modificar su rol tradicional y de posicionarse como un agente normativo en el escenario internacional.

No obstante, el rol del Estado a partir del 2008 se puede considerar como intermitente; ya que dependiendo de la situación el Estado ha adoptado un rol normativo en particular. Es decir que, cada contexto o realidad permite crear una práctica o conocimiento común sobre algo en el sistema internacional. Paulatinamente, el Estado ha asumido este rol de *norm entrepreneur*, con el fin de llegar a espacios a nivel internacional y dar a conocer las medidas que se han ido implementando, con el fin de mejorar la percepción que tienen de este; valiéndose exclusivamente de la normativa interna en el ámbito del Derecho Internacional; siendo esto un instrumento utilizado por los Estados pequeños en el manejo de su política exterior y darse a conocer en el plano internacional.

En este contexto, la norma, si bien es elogiada por diversos actores en el país; también es criticada por aspectos restrictivos y por las medidas alternativas que va adoptando el gobierno para mantener una movilidad de personas controlada; estas acciones son la muestra de que muchas de las normas constitucionales no eran aplicadas de manera efectiva y se interpretaban a conveniencia de ciertos sectores; restringiendo el pleno ejercicio de los derechos de migrantes y refugiados que elegían al Ecuador como país de acogida por las normas que se habían expedido.

Estas acciones no impidieron que el Estado siga siendo partícipe de instrumentos internacionales de Derechos Humanos que tengan como objetivo el apoyo y asistencia a refugiados y migrantes. En este punto el Estado, modificaba su rol a *norm taker* para acoger lo dispuesto en los tratados e instrumentos que se discutían en función del contexto internacional actual, En la Declaración de Nueva York y en el Pacto Mundial de Refugiados se establecen algunos preceptos necesarios para una mejor asistencia a refugiados, pero, lo que llama la atención de este cuerpo normativo es el hecho de que se usan algunos de los términos, y principios que el Estados ecuatoriano incluyó en el 2008 en su Constitución, por lo que de alguna forma el compromiso del Estado por mejorar la normativa de refugio llega a influenciar en un instrumento jurídico internacional.

Sin embargo, el principal problema del Estado para llegar a posicionarse como un *norm entrepreneur* dentro del ámbito del refugio, ha sido por la falta de institucionalización de las normas domésticas emitidas; fueron cerca de 10 años lo que tuvieron que pasar para que en el país exista una codificación que regule el ámbito de movilidad humana y que plantee la aplicación de los principios promulgados en el Constitución de 2008. Y, por otro lado, se evidencia también un retroceso en la definición de un nuevo rol; nuevamente a causa de un factor externo; la crisis humanitaria venezolana; ya que los objetivos se interrumpen con prácticas del pasado en las que se trataba al tema migratorio y de refugio como un problema de seguridad; y el Estado a pesar de contar con una ley exclusiva en temas de movilidad, recurre a la emisión de decretos y medidas internas que limiten el ejercicio de los derechos reconocidos por esa ley. Por lo que, el rol de Estado sufre un revés normativo, volviendo a ser un *norm taker*.

## Conclusiones

En el presente trabajo de investigación se ha realizado un análisis de los roles normativos del Estado ecuatoriano, y los factores que lo llevaron a acoger y modificar su rol frente al refugio internacional en función de la normativa internacional. Este análisis se ha realizado tomando como base teórica central a la perspectiva constructivista, dentro del Análisis de Política Exterior desde la perspectiva de Estados pequeños y la teoría de roles; a través de las cuales se ha llegado a entender e identificar el rol en el que se ha enmarcado el Estado ecuatoriano en la formulación de política exterior frente al refugio internacional en función de la normativa internacional vigente. Partiendo del argumento de que el rol normativo de un Estado pequeño se define por situaciones externas; y por lo mismo no es un rol estático; sino que dependiendo de su contexto y los estímulos externos; adoptará un rol que le permita mantener una imagen apropiada en el escenario internacional; sin que este rol influya en su identidad. Por lo mismo, la investigación se ha enfocado también en comprender la influencia de los estímulos externos en la toma de decisiones, en especial cuando la norma internacional se combina con otros factores externos, que llegan a influir en la formulación de política exterior y en el comportamiento de un Estado pequeño.

El trabajo se desarrolló a partir de una ontología constructivista y con una epistemología interpretativista. Para dar una respuesta a la pregunta de investigación planteada se realizó un estudio de caso mediante una metodología cualitativa, y con relación al caso analizado, se eligió a la política exterior del Ecuador de movilidad humana en el ámbito del refugio y la influencia de la normativa internacional en la misma; puesto que la accesibilidad a documentos y a la información facilitó el análisis y la recolección de datos. Por lo mismo, a través de este caso fue posible analizar cómo un Estado pequeño llega a asumir un rol en función de una norma internacional, y la manera en la que dicho rol puede llegar a reflejarse en su política exterior.

Para la recolección, obtención de datos e información se realizaron entrevistas semiestructuradas y el análisis documental. Asimismo, se contó con fuentes secundarias como información de la prensa tanto escrita como en video. Tomando en cuenta lo anterior, la teoría y metodología seleccionadas para la investigación han hecho posible el dar una respuesta fundamentada a la pregunta de investigación planteada, al mismo tiempo encontrar importantes hallazgos. En este sentido, retomando el eje central de la investigación, se ha

identificado diferentes motivos por los que el Estado Ecuatoriano modifica su rol frente a la normativa internacional del refugio, y estos son: los factores externos, y la imagen que desea proyectar el Estado en el escenario internacional; cuyo impacto ha afectado directamente al Estado.

Con relación al primer punto; los factores externos han sido los que más influencia han tenido en el comportamiento del Estado, ya que a lo largo de la historia el Estado ecuatoriano ha tenido una política reactiva, con el fin del dar solución al impacto que estos factores puedan tener en el Ecuador. Sin embargo, hasta antes de 2007 las políticas del Ecuador encajan a lo preestablecido por la norma internacional; esto significa que, la norma interna se adecuaba a la normativa internacional. Es a partir de 2007 que el Estado ecuatoriano transforma su rol de *norm taker* a *norm entrepreneur*, debido al surgimiento de un nuevo estímulo externo, y de esta forma ya no generaliza el contexto en el que un factor externo se presenta; sino que considera aspectos específicos de su entorno y de la situación interna del país, para la toma de decisiones. Es decir, que un *norm entrepreneur* toma en cuenta sus propias experiencias con la finalidad de fortalecer la norma existente; ya sea cambiándola o reemplazándola. En este sentido, dos han sido los factores externos que han influido en este nuevo rol normativo; el conflicto colombiano y la crisis humanitaria venezolana, debido a que, para cada uno de estos el Estado ha diseñado planes específicos con base en la normativa nacional, pero sin descuidar el contenido de la normativa internacional.

Al respecto del segundo punto, sobre la imagen que el Estado proyecta en el escenario internacional, se ha identificado que un Estado pequeño recurre a tomar acciones con el fin de mejorar la imagen que se tiene de este, en el caso de la investigación el Ecuador al ratificar los tratados e instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se muestra como un país que trabaja por la promoción y garantía de los derechos de todas las personas, en especial en el ámbito de movilidad humana. Esta estrategia de acogida de la norma internacional le ha permitido acercarse a Estados más grandes, con los cuales comparte estos ideales normativos. Asimismo, este comportamiento le ha garantizado al estado el poder formar parte de coaliciones y conferencias en las que ha sido actor propositivo para la expedición de normas y declaraciones que mejoren la situación de refugiados a nivel mundial y regional. De esta manera, al enfocarse en el rol de *norm taker*, el Estado adopta un comportamiento socialmente aceptado por el sistema internacional. Su comportamiento encaja en lo que se espera de un Estado pequeño, adhiriéndose a la lógica de lo apropiado.

Por otro lado, el estudio de la política exterior desde una perspectiva constructivista brinda un amplio escenario para el estudio de Estados pequeños, porque toma en cuenta aspectos, más allá de la materialidad, y basa su enfoque en elementos subjetivos que se proyectan en la toma de decisiones y en las agendas que se manejan dentro del Estado. A pesar de que, dentro de esta perspectiva los factores externos no son el determinante en la definición de un rol; es importante considerar que para la presente investigación, los factores externos permitieron interpretar el comportamiento del Estado desde la agencia y la estructura, puesto que dentro de esta perspectiva se considera que tanto la agencia como la estructura llegan a complementarse y a influir la una en la otra de manera simultánea; hecho que se analizó tomando en consideración la función de la normativa internacional, misma que iba acompañada de otros estímulos, dentro de esta dinámica.

Dentro del análisis realizado se pudo observar que tradicionalmente el rol del Ecuador frente la norma internacional se enmarcaba en un comportamiento preestablecido y esperado por las potencias con relación a una normativa, y es con base en esto que el Estado va definiendo su política exterior de la mano de sus intereses, valores e identidad. No obstante, hay un cambio en el enfoque de política exterior de movilidad humana en el Ecuador, y se van adoptando mecanismos internos que demuestran esta transformación en el rol del Estado, todo esto en función del ordenamiento jurídico nacional y la normativa internacional.

Como se analizó en el marco teórico de la investigación, la teoría de roles desde una perspectiva constructivista contribuyó activamente a la interpretación del rol que un Estado pequeño puede llegar a adoptar en función de la normativa internacional. Esta perspectiva a su vez permitió el abordar tanto el análisis de política exterior y las Teorías de las Relaciones Internacionales de manera conjunta para entender el rol normativo del Estado. Además de esto, la teoría de roles contribuye activamente en el debate agente-estructura, ya que permite considerar cómo un actor puede ser tomado como agente y como estructura; la influencia que puede tener; y cómo perciben los Estados y los individuos su rol dentro de estos sistemas.

Dicho debate es el que se aborda en el desarrollo de la investigación ya que se ha considerado, al Estado como agente y como estructura, tomando en consideración diferentes escenarios en los que la normativa tanto internacional como doméstica juegan un papel crucial en la configuración del rol y en la expresión de este en la agenda de política internacional.

Al mismo tiempo, es importante considerar el papel de la normativa internacional dentro de la interacción agente/estructura, y la forma en la que influye en la adopción del rol del Estado para su implementación en la política internacional. En este sentido la normativa internacional de refugio se toma como una construcción social producto de la interacción del entorno con agentes normativos; y que emana también del compromiso del sistema internacional en la promoción y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, en este contexto en la que la participación de los agentes, en este caso el Estado, es en dónde se van definiendo los roles de los Estados pequeños, y la manera en la que la norma influye en su comportamiento, todo esto acoplado a una realidad determinada.

La interacción entre agencia y estructura es relevante para entender el comportamiento del Estado y las decisiones que motivan el establecimiento de una agenda, así como los temas que en la misma se abordarán. Es decir, que todo fenómeno es resultado de las prácticas comunes que se dan en el contexto internacional, en este caso el refugio es el resultado de estas interacciones en el plano internacional. A su vez, los fenómenos son regulados por la normativa internacional y generan paralelamente situaciones que convergen en esta interacción. Es por estas razones que dentro de la investigación se coincide con lo establecido por Thies y Breuning (2012) que definen a los roles como “posiciones sociales”, es decir que cada Estado desarrolla un comportamiento de acuerdo con el contexto y la realidad internacional.

Es en este punto, en donde se considera activamente la presencia de estímulos externos, la percepción que tiene el Estado ecuatoriano de sí mismo, los intereses que este tiene para adoptar un rol determinado, y la percepción que otros actores tienen sobre el Estado ecuatoriano en el sistema internacional; todo esto se basa en la adopción de una normativa determinada. Dentro de la investigación se pudo establecer la existencia de diferentes roles desde las teorías de Relaciones Internacionales, y tomando en cuenta lo descrito por Kratochwil (1989), con relación a los fenómenos en la esfera internacional, haciendo énfasis en que el comportamiento de los agentes siempre será diferente, ya que cada uno se fundamenta en una práctica diaria determinada.

Por lo que cada acción tendrá como resultado un nuevo suceso que requerirá de un comportamiento adecuado en función de éste; por tal razón se considera que las normas son aquellas que pueden, de alguna manera, guiar este comportamiento, haciendo que el actor

adopte un rol cada vez; y considerando además que los cambios de roles se dan cuando existen dos roles incompatibles y éstos entran en conflicto (Gigleux 2016). Es decir que, el rol normativo del Ecuador a nivel interno, a partir de 2007, no compaginaba con el rol que venía desarrollando; ya que sus acciones se estaban alejando del rol tradicional que venía desempeñando a lo largo de su historia.

Por otro lado, es importante especificar el enfoque en el cual se basó la investigación con relación a los Estados pequeños, en este sentido citando a Hey (2003) con relación a la definición e identificación de un Estado pequeño, no por sus capacidades materiales, sino por la percepción que tienen de sí mismos y de cómo lo ven los demás actores en la esfera internacional. En este caso el Ecuador se considera un Estado pequeño ya que su presencia e influencia en el sistema internacional no es fuerte, sin embargo, va asumiendo roles que lo acercan más a su interés de tener protagonismo y de difundir sus ideas mediante su política exterior. Dentro de la investigación se consideró también algunos niveles de análisis para entender de mejor manera el caso investigado.

Se tomó en cuenta al nivel individual, debido a que el comportamiento de un Estado pequeño depende mucho del líder y del gobierno de turno; en el caso de estudio se consideró algunos aspectos históricos en los que el gobierno en general no consideraba los temas de movilidad humana como un factor determinante de la política exterior, y por lo mismo su comportamiento era el de aceptar la norma internacional, incluirla en la nacional, y aplicarla. Sin embargo, a partir de 2007, con la llegada de un nuevo gobierno, nuevas ideas se van acoplando al ámbito normativo doméstico; mediante la participación de varios agentes que promueven que dichas ideas e interés se incluyan en la agenda de política exterior, como objetivo principal en el ámbito de movilidad humana, tal como sucedió con la expedición de la Constitución de 2008.

Por otro lado, desde el ámbito estatal, este nivel es relevante para este trabajo, ya que el Estado como tal es el punto de referencia en el establecimiento de un rol, ya que el análisis realizado tomó al Estado como agente y como estructura, para entender la dinámica de la normativa internacional tanto a nivel internacional y a nivel doméstico. Por último, el nivel sistémico, nos permite entender cómo se comporta el Estado en el escenario internacional, cómo se concibe al Estado y la forma en la que la influencia internacional impacta en la adopción de un rol determinado.

De lo anterior, la investigación permitió identificar tres roles normativos adoptados por los Estados basados en la normativa jurídica. El primero, *norm maker* que hace referencia específicamente a las potencias, y su rol de constructores de normas internacionales, mediante organismos internacionales, con el fin de definir un comportamiento determinado de los demás Estados, y que fue considerado dentro de la investigación, para realizar una diferenciación de roles normativos y su influencia en el sistema internacional. En cuanto a los Estados pequeños se han identificado dos roles normativos estos son *norm taker* y *norm entrepreneur*. Con relación al *norm taker*, hace énfasis en aquellos Estados que acogen la normativa internacional y la insertan en la normativa nacional, dispuestos a cumplir y acatar su contenido. La adopción de normas promovidas por otros actores en el sistema internacional responde a la imagen que los Estados pequeños buscan proyectar; puesto un comportamiento a favor de la implementación de una norma “produce elogios, contrario a un comportamiento evasivo que generará desaprobación” (Finnemore y Sikkink 1998, 892).

Por otro lado, los *norm entrepreneur*; este rol es visto como “una acción estratégica de los Estados pequeños” (Ingebritsen 2002, 275); puesto que desarrollan normativa en el ámbito doméstico y buscan promoverla de manera paulatina en el ámbito regional e internacional, con el interés de ganar reconocimiento y presencia en el escenario internacional. Es importante señalar que sus acciones están enmarcadas en una norma ya existente, es decir que no actúan en un vacío normativo; sino que buscan formas de fortalecer estas normas internacionales. Este rol se desenvuelve mediante la experiencia del Estado en un aspecto determinado de la política internacional; en donde la intervención del gobierno es necesario puesto que se lo considera como un “actor importante en el empoderamiento de la norma internacional, capaz de resaltar problemas particulares, convence a otros al beneficio del cambio y convertirlas en prácticas a través de sus recursos y comportamiento” (Carr y Baldino 2015, 32).

Tomando en cuenta estos roles, se pudo determinar que el Estado ecuatoriano como Estado pequeño se enmarca tanto como *norm maker* y como *norm entrepreneur* con relación al refugio en función de la normativa internacional existente sobre esta dinámica de movilidad humana. Situación que se analizó activamente en los capítulos empíricos de la investigación. Partiendo de esto, el segundo capítulo de la investigación nos mostró que el rol adoptado por el Ecuador se enmarca en el de *norm taker*. En este capítulo la investigación se centró en el periodo comprendido entre 1950 el 2007, teniendo en cuenta aspectos y hechos claves que

visibilizan este rol normativo. El análisis se realiza desde este periodo porque es en 1951 cuando se emite el primer cuerpo normativo internacional que se centra específicamente en el refugio. Todo esto con el fin de entender la influencia de la normativa internacional en la adopción de roles del Estado y poder llegar a comprender si es que el Ecuador se ha mantenido en un rol determinado o este ha cambiado.

De aquí se concluyó que, el rol adoptado en este periodo ha sido el rol tradicional de un Estado pequeño, es decir que se enmarcó en las acciones de un *norm taker*. El Ecuador se acoge a este rol con el fin de proyectar una imagen en el escenario internacional, principalmente como un Estado que se acoge a la normativa internacional creada por las potencias, ajustando su comportamiento a un rol determinado por otros. El Ecuador como lo describe Bonilla (2002) es un Estado pequeño, que de alguna manera busca ser visibilizado a nivel internacional, un buen método es la implementación de las normas internacionales que regulan aspectos como el refugio, estas normas, en su mayoría son impulsadas por organismos internacionales, y el adherirse a estas normas e implementarlas le permite a un Estado pequeño moldear un rol y una percepción en la comunidad internacional.

La historia del Ecuador en materia de refugio es relativamente nueva, puesto que, si bien estaba regulada por un instrumento interno que se acogía estrictamente a lo dispuesto en un cuerpo legal internacional, no es hasta la llegada masiva de refugiados colombianos a causa del conflicto, que el tema se vuelve de relevancia para el Estado. A partir de ese momento, su rol tradicional se reafirma como un *norm taker*, es decir que va acoplado su normativa nacional en función de los instrumentos internacionales suscritos. En este contexto, la norma en sí sea nacional o internacional, cumplen un papel importante, debido a que, en su mayoría llegan a describir cómo se debe comportar en sí un individuo, y en el presente caso, la normativa internacional establece las reglas del juego con relación al refugio, a la que los Estados deben adherirse.

Tomando esto en consideración, las normas nacionales de refugio en el Ecuador constituyen un resumen de los instrumentos internacionales sobre refugio, ya que en su mayoría las normas son repetitivas y no tratan de definir un rol específico e independiente a nivel nacional, sino que, como Estado pequeño, el Ecuador asume el rol esperado en la adopción de la norma internacional, hecho que se refleja a su vez en la toma de decisiones de política exterior. La realidad normativa del Estado ecuatoriano, en este periodo, con relación al

refugio visualiza claramente el rol del Estado, en su condición de Estado pequeño, en tomar expresamente el contenido de una norma internacional y plasmarla en la nacional (*norm taker*). Por lo mismo, la expedición de este instrumento normativo denota “las capacidades limitadas [del Ecuador] por las constricciones del orden internacional y por la fragilidad institucional que caracteriza su vida política” (Bonilla 2002, 43).

A partir de 2007 y con el creciente número de refugiados colombianos llegados al territorio a causa del conflicto interno colombiano, este rol ha tenido una transformación, principalmente por la incompatibilidad de los roles que se venían desarrollando. El Estado ecuatoriano pasó de ser un *norm taker* a un *norm entrepreneur*; puesto que la situación que estaba enfrentando el Estado requería respuestas y soluciones efectivas; que no se encontraban en la norma internacional vigente. No obstante, las respuestas que se emprenden a nivel doméstico se fundamentan en la norma internacional, con el propósito de fortalecerla; enmarcándose en las acciones que caracterizan a un *norm entrepreneur*.

En esta situación en particular se puede evidenciar como un estímulo externo afecta e influye en el comportamiento del Estado, haciendo que sus decisiones se den en función del contexto en el que se da una interacción entre agente y estructura, adoptando un rol con relación a un hecho en particular. En este sentido la teoría de roles permite que tanto el Análisis de Política Exterior y las Teorías de Relaciones Internacionales converjan en un mismo marco teórico para entender la interacción entre agente y estructura; y la influencia mutua que hay entre ambos; debido a que a través de este debate se “busca dar cuenta de la influencia determinantes de los factores no materiales en la política global y la posibilidad de cambio y transformación” (Porcelli 2012, 66).

Es decir, que el contexto en el que se desarrolle la política mundial aportará las bases para la creación de una norma que se adapte a ese contexto, y que recoja en sí las prácticas y valores comunes de los agentes en una estructura determinada. Tal como se explica a lo largo de la investigación, la dinámica agente/estructura se da en dos sentidos; tomando al Estado como agente (*norm taker*) y también como estructura (*norm entrepreneur*); debido a las acciones ejecutadas en función del rol que desempeña y su proyección en la política exterior.

En este contexto, el rol del Estado ecuatoriano frente al refugio ha estado enmarcado en el cumplimiento y acogida de la normativa internacional (*norm taker*), es decir que este rol se lo

puede catalogar como “tradicional”, ya que a lo largo de su historia ha adoptado este rol de receptor con el fin de lograr alianzas en el plano regional y mundial; además, de que este es el rol con mayor aceptación por parte de los Estados pequeños, que buscan nuevas formas de influir en el escenario mundial, y el ser respetuosos de la norma internacional es una de las formas de hacerlo. Además, hay que considerar la responsabilidad internacional de proteger y garantizar los derechos de refugiados mediante la suscripción y ratificación de tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, adquirida por el Estado ecuatoriano.

Al respecto del cambio de rol del Estado, a *norm entrepreneur*; la Constitución de 2008 es el referente normativo por parte del Ecuador para innovar en el ámbito de movilidad humana con la implementación de principios que regulan el accionar del Estado frente a las personas en situación de movilidad. Pero, para que el Estado sea considerado dentro de este rol debe cumplir ciertos requisitos como la creación de una norma emergente debidamente institucionalizada a nivel doméstico, la sociabilización de ésta y su posterior internalización a nivel internacional. El Ecuador, a pesar de tener una norma emergente a nivel constitucional que le abría las puertas para convertirse en un *norm entrepreneur*; no logra la debida institucionalización de la norma a nivel doméstico, puesto que diez años después, en 2017, se emite una Ley Orgánica de Movilidad Humana, que regula e interpreta la aplicabilidad de los principios que la Constitución reconoce; antes de ello, el refugio se regula mediante Decretos Ejecutivos, Resoluciones y demás planes que malinterpretaban estos principios constitucionales.

A pesar de esto, actores políticos y académicos han destacado la normativa interna del Ecuador en materia de refugio y movilidad humana; puesto que la normas en general mantienen esa identidad que el Estado ha construido a lo largo de la historia; manteniendo una política interna y externa de puertas abiertas y amigable con personas en situación de movilidad humana; además el Estado se autodefine como un país que promueve políticas con un enfoque en derechos humanos; sin embargo, la sociabilización a nivel interno no ha sido exitosa, puesto que en varios sectores, tal como lo señala uno de los entrevistados, causa incertidumbre en la población este comportamiento del Estado. Por otro lado, los procedimientos a los que se debe someter los solicitantes de refugio son largos y llenos de requisitos que en general no se pueden cumplir y evita que la persona goce de la protección ofrecida por el Ecuador.

Sin embargo, el Estado ha intentado asumir este rol de *norm entrepreneur*, con el fin de llegar a espacios a nivel internacional y dar a conocer las medidas que se han ido implementando a nivel doméstico; a través de su agenda de política exterior; en la que se incluyen objetivos específicos con relación a principios constitucionales y su sociabilización a nivel regional e internacional. Sin embargo, el rol del Ecuador como *norm entrepreneur* se ve opacado, no por la forma en la que se manejó el tema nivel internacional, sino por las políticas contradictorias y restrictivas que se llevaban a cabo dentro del mismo Estado, ya que muchas de las normas constitucionales no eran aplicadas de manera efectiva y se interpretaban a conveniencia de ciertos sectores; restringiendo el pleno ejercicio de los derechos de migrantes y refugiados que elegían al Ecuador como país de acogida por las normas que se habían expedido. Uno de los principales problemas fue que hasta 2017, no existía una ley que convierta a los principios constitucionales en una política de Estado, y se mantenía a la misma como una política de gobierno limitando su eficaz aplicación.

Con el cambio de gobierno en 2017; el rol normativo del Estado sufre un retroceso a causa de otro factor externo; la crisis humanitaria venezolana; llevando al Estado a dejar de lado a la norma y adoptando prácticas y políticas que restringían los derechos de venezolanos que buscaban acogida en el país. El Estado a pesar de contar con una ley exclusiva en temas de movilidad, recurre a la emisión de decretos y medidas internas que limiten el ejercicio de los derechos reconocidos por esa ley. Para muchos actores políticos estas medidas se justifican en que la población venezolana no se cataloga como refugiados, sino como migrantes económicos y, por eso se debía mantener una migración controlada; no obstante, dentro de la investigación se los ha catalogado como migrantes de supervivencia; cuyas características se asemejan a las del refugiado y por lo tanto deben tener un trato diferenciado al de los migrantes económicos.

Resumiendo, el rol del *norm entrepreneur* es un rol transformador, en la que el Estado a pesar de adherirse a la norma internacional impuesta, se va resaltando puntos críticos de la normativa; proponiendo a su vez la adopción de nuevas normas que subsanen estos vacíos normativos, ya que este proceso adoptado por los *norm entrepreneurs* es el reflejo de la acción continua de los agentes, ya que la normativa “es construida activamente por quienes tienen fuertes nociones sobre el comportamiento apropiado o deseable en su comunidad” (Finnemore y Sikkink 1998, 896).

De lo anterior, se evidencia que la investigación ha permitido identificar y entender el rol del Estado ecuatoriano frente al refugio en función de la normativa internacional, todo esto fue posible mediante un análisis histórico documental que dio cuenta de cómo se ha manejado el tema del refugio a largo de la historia y como se ha tratado, actualmente, tanto a nivel nacional, regional e internacional y cómo la evolución de la norma no evidenciaba un cambio en cuanto al fenómeno. La investigación en esta parte deja claro que los Estados pequeños se acogen a roles preestablecidos e impuestos con el fin de ganar reconocimiento o de mejorar su imagen a nivel internacional, sin embargo, a medida que la investigación se desarrolló, este rol impuesto y tradicional se ve afectado por nuevas perspectivas, y por la existencia de estímulos externos que definen en gran manera el comportamiento del Estado.

Este cambio de rol, aunque es intermitente, entre el *norm taker* y *norm entrepreneur*, da constancia de que el Estado buscaba ya no sólo agradar a los demás actores, sino que buscaba llegar a ellos y dar a conocer los avances que ha tenido el Ecuador en temas de movilidad humana, sin embargo, este rol no se consolidó ya que con el cambio del gobierno en 2017, el Estado ejerce acciones contrarias a lo establecido en su normativa nacional y en la internacional, se vuelca a una concepción tradicional del Estado en la que únicamente se vela por temas de seguridad nacional.

Teóricamente este caso de estudio respalda la concepción de que tanto agente y estructura tienen un actuar simultáneo y que tienen influencia mutua. Además, se ha podido establecer que los estímulos externos, dentro de la perspectiva de Estados pequeños, también juegan un papel relevante en la definición de un comportamiento, ya que los estímulos que se consideraron en la investigación tienen origen en las prácticas comunes de los actores, y en el contexto internacional como tal, es decir que estos factores no siempre serán los mismos, aun cuando se ha tomado como un estímulo a la normativa internacional; ésta ha ido evolucionando. Por otro lado, las circunstancias que se generan de la interacción de los actores que han provocado fenómenos que generan la movilización de personas que buscan refugio, ha hecho que el Ecuador reaccione a dichos estímulos y adopte un rol, independientemente de lo establecido por la estructura internacional.

Al respecto de temas pendientes, considero que en la región no se ha profundizado en cuanto al refugio y los nuevos enfoques que se han venido desarrollando por el *Refugee Studies Centre*, como es la migración de supervivencia. Se ha emprendido también en incluir una

nueva categoría dentro del ámbito de movilidad humana; misma que compila diferentes fenómenos de similares características dentro de una sola categoría denominada “Migración Forzada” en la que se incluye al refugio, el desplazamiento interno y la migración de supervivencia. Este nuevo enfoque se centra en la situación actual del contexto internacional; lo que permitiría fortalecer la norma regional e internacional sobre refugio; debido a que actualmente la región enfrenta a la migración de supervivencia, debido a la movilización masiva de ciudadanos venezolanos. El abordar estos enfoques y cuestiones relacionadas a la movilidad humana dentro del área de relaciones internacionales amplía el ámbito de estudio de distintas áreas en la disciplina; ya que la movilidad humana, en específico la migración forzada no es únicamente una consecuencia de otros fenómenos, ya que también constituyen puntos fuertes para el debate.

Además, se debe reforzar el tema jurídico dentro del área de relaciones internacionales tiene gran relevancia, existen grupos vulnerables en el ámbito internacional que requieren atención, ya que muchos de los Estados que generan las normas internacionales no se acogen a las mismas y por ende no las cumplen. Considero importante el combinar estas dos disciplinas para una mejor concepción doctrinaria y normativa de derechos humanos. Estas investigaciones deberían considerar el análisis desde el ámbito estatal, no sólo como la aceptación y opinión nacional de lo actuado, sino que se debe tomar en cuenta los aspectos normativos del Estado que conducen ese comportamiento.

## Anexos

Anexo 1: Codificación entrevistas <sup>22</sup>

Sector	Tipo de comunicación	Código	Nombre	Profesión o Cargo	Lugar y Fecha	Asunto General
Academia	Entrevista semiestructurada	01	Claudia Donoso	Doctora en Estudios Internacionales	Quito, FLACSO – sede Ecuador. 23 de julio de 2019	Estados pequeños y su rol en la política internacional
Sector Privado	Entrevista semiestructurada	02	Karina Sarmiento Torres	Subdirectora de Campaña para las Américas en Amnistía Internacional, 2019 Directora de Estrategia global e Innovación en Asylum Access, 2017	Lima vía Skype, 14 de octubre de 2019	Normativa internacional y del Ecuador en materia de refugio
Academia	Entrevista semiestructurada	03	José Ayala Lasso	Ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Ecuador Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, 1993.	Quito, domicilio del entrevistado. 23 de diciembre de 2019	Inclusión de los derechos humanos en la política exterior del Estado ecuatoriano
Estado ecuatoriano	Entrevista semiestructurada	04	Gonzalo Salvador Holguín	Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Cancillería	Quito, Dirección Jurídica de la Cancillería. 20 de enero de 2020	Normativa internacional y del Ecuador en materia de refugio Derechos humanos en la política exterior.

<sup>22</sup> Transcripciones disponibles a solicitud

## **Anexo 2: Normas jurídicas**

### **Normas Internacionales**

Convención sobre la Concesión de Asilo. La Habana 1928. Ratificado por el Ecuador mediante Decreto Supremo N°51 publicado en el Registro Oficial 274 del 26 de agosto de 1936.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. San Francisco 1948.

Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Ginebra 1951. Ratificado por el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo N°251-A, publicado en el Registro Oficial 424 en 1958.

Protocolo Facultativo de la Convención de 1951. Nueva York 1967. Ratificado por el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo N°31-A, publicado en el Registro Oficial 93 el 14 de enero de 1969.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948.

Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969. Publicado en el Registro Oficial 452 del 27 de octubre de 1977.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará 1994. Publicado en el Registro Oficial 717 del 15 de junio de 1995.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena 1984.

Declaración y Plan de Acción de México, 2004.

Declaración de Brasil. 2014.

Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes. 2016.

Pacto Mundial sobre Refugiados. Nueva York 2018.

## **Normas nacionales**

Constitución de la República del Ecuador de 1935.

Constitución de la República del Ecuador de 1945.

Constitución de la República del Ecuador de 1947.

Constitución de la República del Ecuador de 1967. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967.

Constitución de la República del Ecuador de 1979. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

Constitución de la República del Ecuador de 1984. Registro Oficial No. 763 de 12 de junio de 1984.

Constitución de la República del Ecuador de 1993. Registro Oficial No. 183 de 5 de mayo de 1993.

Constitución de la República del Ecuador de 1998. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador de 2008. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Decreto Ejecutivo No. 3293. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967. Registro Oficial No. n/d del 30 de septiembre de 1987.

Decreto Ejecutivo No. 3301 del 6 de mayo de 1992. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967. Registro Oficial 933 del 12 de mayo de 1992.

Decreto Ejecutivo No. 1635. Reforma Decreto Ejecutivo 3301, publicado en el Registro Oficial 933, 12 de mayo de 1992 que contiene el Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967. Registro Oficial No. 565 del 7 de abril de 2009.

Decreto Ejecutivo No. 1182 del 30 de mayo de 2012. Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967. Registro Oficial 727 del 19 de junio de 2012.

Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial No. 638 de 6 de febrero de 2017.

Decreto Ejecutivo No. 111 del 3 de agosto de 2017. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial, suplemento 55 del 10 de agosto de 2017.

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2020).

Política del Ecuador en Materia de Refugio (Plan Ecuador 2007). Quito 2008.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Agenda de Política Exterior 2017-2021.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda Una Vida.

Plan Nacional de Movilidad Humana. Quito 2018.

Corte Constitucional del Ecuador. 2014. Sentencia N°002-14-SIN-CC. Caso No. 005-12-In y 0003-12-IA (Acumulados)

## **Listado de entrevistas**

Doctora, Claudia Donoso, Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad St. Mary, San Antonio – Texas. Entrevistada por Priscila Macas Romero el 23 de julio de 2019.

Máster, Karina Sarmiento Torres, Subdirectora de Campaña para las Américas en Amnistía Internacional, 2017. Entrevistada por Priscila Macas Romero el 14 de octubre de 2019.

Doctor, José Ayala Lasso, Ex Ministro de Asuntos Exteriores del Ecuador. Entrevistado por Priscila Macas Romero el 23 de diciembre de 2019.

Embajador, Gonzalo Salvador Holguín, Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Cancillería del Ecuador. Entrevistado por Priscila Macas Romero el 20 de enero de 2020.

## Lista de referencias

- ACNUR, consultado en marzo de 2019. *La Agencia de la ONU para los Refugiados*. s.f.  
<https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>.
- \_\_\_\_\_, consultado en marzo de 2019. *Pacto Mundial sobre los refugiados*. 2018.  
<https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.
- Acuña, Wilfrido, Patricio Benalcázar, Thania López, y Luis Saavedra. 2004. *El Refugio en el Ecuador*. Editado por Patricio Benalcázar. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH.
- Adler, Emanuel. 2002. "Constructivism and International Relations." En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 127 - 158. Sage Publications.
- Albán, Denisse. 2018. "Aplicación de la ciudadanía universal en la protección de migrantes en Ecuador." Tesis de Maestría, Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Anaya, Alejandro. 2014. *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Arcentales, Javier. 2010. "Derechos de la personas en movilidad en 2009" En *¿Estado Constitucional de Derechos? Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2009*, editado por Programa Andino de derechos Humanos (PADH), 331 - 344. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Archer, Clive. 2010. "Small States and the European Security and Defence Policy." En *Small States in Europe: Challenges and Oportunities*, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 47 -62. ASHGATE.
- Argomaniz, Javier. 2008. "When the EU in the 'Norm-taker': The passenger Nme Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms." *Journal of European Integration*: 119 - 136.
- Asenova, Vera. 2013. *Small State Autonomy in Hierarchical Regimes. The Case of Bulgaria in the German and Soviet Spheres of Influence 1933 - 1956*. Budapest: Central European University.
- Avni, Haim. 2008. "Los países de América Latina y el Holocausto." En *Enciclopedia del Holocausto*, editado por Efraim Zadoff. Jerusalén: Native Editions.
- Ayala Lasso, José, entrevista de Priscila Macas-Romero el 23 de diciembre de 2019. *El Rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: ¿norm taker o norm entrepreneur?*.

- Baehr, Peter R. 1975. "Small States: A Tool for Analysis?" *World Politics*, n° 27: 456 - 466.
- Balda, Sebastián. 2008. *El Refugio Colombiano en el Ecuador en el período 2000 - 2007. Debilidad Institucional y Políticas Públicas*. Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Ecuador.
- Beach, Derek. 2012. *Analyzing Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Behrman, Simon. 2018. "Refugee Law as a Means of Control." Editado por Oxford University Press. *Journal of Refugee Studies* 32, n° 1: 42 - 62.
- Below, Amy. 2015. *Environmental Politics and Foreign Policy Decision Making in Latin América: Ratifying the Kyoto Protocol*. New York: Routledge.
- Betts, Alexander, y Gil Loescher. 2011. "Refugees in International Relations." En *Refugees in International Relations*, editado por Alexander Betts y Gil Loescher, 1 - 28. New York: Oxford University Press.
- Björkdahl, Annika. 2005. «Norm-maker and Norm-taker: exploring the normative influence in the EU in Macedonia.» *European Foreign Affairs Review* 10, n° 2: 257 - 278.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Swedish Norm Entrepreneurship in the UN." *International Peacekeeping* 14, n° 4: 538 - 552.
- Bonilla, Adrián. 2002. "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana." En *Orfeo en el Infierno: Una Agenda de Política Exterior ecuatoriana*, editado por Adrián Bonilla, 11 - 46. Tesis de Maestría, Quito: FLACSO - Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación." En *Ecuador: Miradas Bimacionales*, de Socorro Ramírez, editado por Socorro Ramírez, 493 - 510. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline. 2008. *Small Stats in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community (CARICOM)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bravo, José Jesús, y Miguel Ángel Sigala. 2016. "Constructivismo." En *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, editado por Jorge Schiavon, Adriana Ortega, Marcela López-Vallejo y Rafael Velazquez, 403 - 422. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., El Colegio de San Luis, A.c., Universidad Autónoma de Baja California, y otros.

- Breuning, Marijke. 2011. "Role theory research in International relations: State of the art and blind spots." En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hanns W. Maull, 16 - 35. New York: Routledge.
- Briguglio, Lino. 2017. *Competition Law and Policy in Small States*. Vol. 1, cap. 2 de *Small States in a Legal World*, editado por Petra Butler y Caroline Morris, 23 - 34. Springer.
- Brysk, Alison. 2009. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Byers, Michael. 2008. "International Law." En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smith y Duncan Snidal, 612 - 634. New York: Oxford Press.
- Carr, Andrew, y Daniel Baldino. 2015. "An Indo-Pacific norm entrepreneur? Australia and defence diplomacy." *Journal of the Indian Ocean Region* 11, n° 1: 30 - 47.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. "Why comply? Social learning and European identity change." *International Organizations* 55, n° 3: 533 - 588.
- Clark, Ian. 2014. "International Society and China: The Power of Norms and Norms of Power." *The Chinese Journal of International Politics*, 315 - 340.
- Criekemans, David, y Manuel Duran. 2010. "Small State Diplomacy Compared to Sub-State Diplomacy: More of the Same or Different?" En *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 31 - 46. ASHGATE.
- Dirección General de Refugiados Ecuador. 2008. "Política del Ecuador en Materia de Refugio". Informativo Interinstitucional, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Donnelly, Jack. 2003. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell: Cornell University Press.
- Donoso, Claudia, entrevista de Priscila Macas-Romero el 23 de julio de 2019. *El Rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: ¿norm taker o norm entrepreneur?*.
- Dubash, Navroz. 2011. "From Norm Taker to Norm Maker? Indian Energy Governance in Global Context." *Global Policy* 2: 66 - 79.
- East, Maurice. 1973. "Size and Foreign Policy Behavior: A test of Two Models." *World Politics* 25, n° 4: 556 - 576.

- Escudero, Lorena. 2017. "La política migratoria ecuatoriana en el contexto suramericano 2007 - 2013." Tesis de Maestría, Universidad de Alicante, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, n° 4: 887 - 917.
- Flockhart, Trine. 2012. "Constructivism and Foreign Policy." En *Foreign Policy: Theories Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 78 - 93. Oxford University Press.
- Forsythe, David P. 1997. "Human rights and foreign policy." *International journal*, 113 - 132.
- Friedman, Gil, y Harvey Starr. 1997. *Agency, Structure, and International Politics*. London: Routledge.
- Gigleux, Victor. 2016. "Explaining the diversity of small states' foreign policies through role theory." *Third World Thematics: A TWQ Journal*, n° 1: 27 - 45.
- Gil-Blanco, Emiliano, y Antonio Canela-Ruano. 2018. "La migración europea al Ecuador (1935 - 1955). La visión diplomática de la llegada de colectivos problemáticos: los judíos." *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 211- 227.
- Goetschel, Laurent. 1998. "The Foreign and Security Policy Interest of Small States in Today's Europe." En *Small States inside and outside the European Union*, editado por Laurent Goetschel, 13 - 32. Boston: Springer-Science+Business Media.
- Goldsmith, Jack L., y Eric A. Posner. 2005. *The Limits of International Law*. New York: Oxford University Press.
- Gropas, Ruby. 2006. *Human Rights and Foreign Policy: The case of the European Union*. Atenas y Bruselas: Ant. N. Sakkoulas/Bruylant.
- Guzzini, Stefano, y Anna Leander. 2006. "Wendt's constructivism: A relentless quest for synthesis." En *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics*, editado por Stefano Guzzino y Anna Leander, 73 - 91. London and New York: Routledge.
- Harnisch, Sebastian. 2011. "Role Theory: Operationalization of Key Concepts." En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hanns W. Maull, 7 - 15. New York: Routledge.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández, y Pilar Baptista. 2010. *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Mc Grow Hill Education.

- Hey, Jeanne. 2003. "Introducing Small State Foreign Policy." En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 1 - 12. Lynne Rienner Publishers.
- Hill, Christopher. 2003. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave.
- Holsti, Kalevi J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." *International Studies Quarterly*, n° 14: 233 - 309.
- Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." *International Security* 23, n° 1: 171 - 200.
- Huijskens, Fleur. 2017. "From norm-taker to instituton-creator: China's growing role in international institutions." *PRIMO: Power and Region in a Multipolar Order Working Paper Series*, 1 - 25.
- Hurd, Ian. 2008. "Constructivism." En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, 268 - 316. New York: Oxford Press.
- Hurwits, Agnès. 2012. "Norm-Making in International Refugee Law." *Proceedings of the Annual Meeting*. American Society of International Law. 430 - 433.
- Ingebritsen, Christine. 2002. "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics." *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* (Sage Publications) 37, n° 1: 11 - 23.
- Jargalsaikhan, Enkhsaikhan. 2018. "The role of Small States in Promoting International Security: The Case of Mongolia." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 1, n° 2: 404 - 435.
- Karber, Phillip A. 2000. "'Constructivism" as a Method in International Law." *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 189 - 192.
- Keohane, Robert. 1969. "Lilliputinans' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization*, n° 23: 291 - 310.
- Klotz, Audie, y Prakash Deepa. 2008. *Qualitative methods in International Relations. A Pluralist Guide*. New York: Palgrave Macmillan.
- Knudsen, Olav. 2002. "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective." *Journal of International Relations and Development*, 184 - 200.
- Kratochwil, Friedrich V. 1989. *Rules, Norms, and Decisiones: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations ando domestic affairs*. New York: Cambridge Unversity Press.

- Lakatos, István. 2017. "The Potential Role of Small States and their "Niche Diplomacy" at the UN and in the Field of Human Rights, with Special Attention to Montenegro." *Pécs Journal of International and European Law*, n° 1: 58 - 68.
- Levy, Jack. 1994. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." *International Organization* 48, n° 2: 279 - 312.
- Llamas, Valeria. 2017. "¿Podría la ciudadanía latinoamericana ser una cuarta solución duraradera?" *Forced Migration Review: Latin America and The Caribbean*, 67 - 69.
- Loescher, Gil. 1989. "Refugees and Foreign Policy." En *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*, editado por Dilys M. Hill, 131 - 139. New York: Palgrave Macmillan.
- Marleku, Alfred. 2012. "Small States Foreign Policy: The Case of Kosovo." *Alternatives Turkish Journal of International Relations* 11, n° 3: 79 - 97.
- Martín, María Clara, entrevista de Medios Públicos EP el 28 de diciembre de 2017. *ACNUR elogia la Ley de Movilidad Humana del Ecuador*.
- \_\_\_\_\_, entrevista de Medios Públicos EP en julio de 2017. *ACNUR destaca acogida de Ecuador a los refugiados*.
- \_\_\_\_\_, entrevista de TV Legislativa el 20 de junio de 2016. *Entrevista a María Clara Martín, Representante de ACNUR en Ecuador*.
- \_\_\_\_\_, entrevista de Medios Públicos EP el 23 de septiembre de 2016. *Representante de ACNUR reconoce generosidad de Ecuador en la atención a refugiados*.
- Méndez, Ryan. 2012. *Análisis de política exterior de países pequeños: el caso de Bélgica*. Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, consultado en febrero de 2020. *Sobre refugio, datos actualizados*. <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>.
- Morales, Pamela. 2010. *La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio - política*. Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO.
- Moscoso, Raúl. 2012. "Portadores de "civilización": la inmigración alemana a Quito." En *Ciudad-estado, inmigrantes y políticas. Ecuador 1890 - 1950*, editado por Jacques Ramírez, 121 - 168. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Murillo, Juan Carlos. 2011. "El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano." En *La protección internacional de refugiados en las Américas*, editado por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 51 - 74. Quito: Mantis Comunicación.

- Neuman, Iver B., y Sieglinde Gstöhl. 2006. "Lilliputians in Gulliver's World?" En *Small States in International Relations*, editado por Christine Ingebritsen, Iver Neeumann , Sieglinde Gstöl y Jessica Beyer, 3 - 36. University Washington Press.
- Onuf, Nicholas. 1998. "Constructivism: A User's Manual." En *International Relations in a Constructed World*, editado por Vendulka Kubálková, Nicholas Onuf y Paul Kowert, 58 - 78. Armonk, N.Y, London: M.E. Sharpe.
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM, consultado en marzo de 2019. *Movilidad Humana, tema transversal en la construcción de la Agenda de Política Exterior de Ecuador*. 07 de julio de 2017. <https://www.iom.int/es/news/movilidad-humana-tema-transversal-en-la-construccion-de-la-agenda-de-politica-exterior-de>
- Palmer, Geoffrey. 2017. *Small Pacific Island States and the Catastrophe of Climate Change*. Vol. 1, cap. 1 de *Small States in a Legal World*, editado por Petra Butler y Caroline Morris , 3 - 22. Springer.
- Pantev, Plamen. 2010. "The Fluid Nature of Smallness: Regulation of the International System and the Challenges and Opportunities of Small States." En *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 103- 112. ASHGATE.
- Pinto, Mónica. 2008. *El Derecho Internacional: Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pollard, Duke E.E. 1996. "International Law and Protection of Small Caricom States." *Caricom Perspective*, 1 - 17.
- Porcelli, Emanuel. 2013. "Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales." En *Relaciones Internacionales; Teorías y Debates*, editado por Elsa Llenderozas, 65- 105. Buenos Aires: Eudeba.
- Pu, Xiaoyu. 2012. "Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms." *The Chinese Journal of International Politics*, 1 - 27.
- Rabby, Fazle. 2015. "Small States in International Relations: Rearranging the Puzzle of Defending the 'Small State'." *Foreign Affairs Insights and Reviews*.
- Reid, George. 1974. *The Impact of Very Small Size on the International Relations*. London: Sage.
- Reilly, James. 2011. "A Norm-Taker or a Norm-Maker? Chinese aid in Suteast Asia." *Journal of Contemporary China* 21, nº 73: 71 - 91.
- Revista Vistazo, consultado en marzo de 2019. *Ciudadanía universal eje de mesa de diálogos para agenda exterior*. 11 de julio de 2017.

- <https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/ciudadania-universal-eje-de-mesa-de-dialogos-para-agenda-exterior>.
- Ripoll, Ariadna, y Alex MacKenzie. 2012. "The European Parliament as a 'Norm Taker'? EU-US Relation after the SWIFT Agreement." *Europeana Foreign Affairs Review*, 71 - 86.
- Rivera, Fredy, Hernando Ortega, Paulina Larreátegui, y Pilar Riaño-Alcalá. 2007. *Migración Forzada de Colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*. Vol. Ecuador. Medellín: Corporación Región.
- Rostoks, Toms. 2010. "Small States, Power, International Change and the Impact of Uncertainty." En *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 87 - 101. ASHGATE.
- Rothstein, Robert. 1968. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Salazar, Daniela. 2017. "La protección jurídica de lo refugiados en Ecuador, retrocesos normativos y su convalidación jurisprudencial". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 3, nº 3: 271 - 308.
- Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big: How Ecuador and Uruguay Contributed to the Construction of UNASUR*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Salvador Holguín, Gonzalo, entrevista de Priscila Macas-Romero el 20 de enero de 2020. *El Rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: ¿norm taker o norm entrepreneur?*.
- Sánchez, Leandro. 2012. "¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías.» *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 114: 107 - 129.
- Sarmiento, Karina, entrevista de Priscila Macas-Romero el 14 de octubre de 2019. *El Rol del Ecuador frente a la normativa internacional del refugio: ¿norm taker o norm entrepreneur?*.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. Alemania: Jacobs University Bremen.
- Stagno, Bruno. 2013. "Human rights and foreign policy: syntheses of moralism and realism." En *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, editado por Scott Sheeran y Sir Nigel Rodley, 141 - 152. New York: Routledge.
- Stryker, S. 2006. "Traditiona Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism: The Road to Identity Theory." En *Handbook of Sociological Theory*, editado por J. Turner. New York: Springer.

- Thies , Cameron G., y Marijke Breuning. 2012. “Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory.” *Foreign Policy Analysis* 8: 1 - 4.
- Thies, Cameron G. 2014. “Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America.” *Foreign Policy Analysis*, 1 - 20.
- Thorhallsson, Baldur. 2017. *Structural Weakness and Ability to Influence*. Vol. 1, cap. 3 de *Small States in a Legal World*, editado por Petra Butler y Caroline Morris, 35 - 64. Springer.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Studying small states: A review.” *Small States & Territories* 1, nº 1: 17 - 34.
- Tomasi, Arduino. GK, consultado en marzo de 2019. *Refugiados y Decreto 1182*. 20 de agosto de 2012. <https://gk.city/2012/08/20/refugiados-y-decreto-1182/>.
- Ubidia, Daniela. 2015. “La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos”. *USFQ Law Review* 2, nº 1: 145 - 172.
- Valencia, José, entrevista de El Comercio el 18 de junio de 2019. *Ecuador aceptó a trámite 4000 solicitudes de refugio de venezolanos*.
- Varese, Luis. 2011. “Prólogo.” En *La protección internacional de refugiados en las Américas*, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 9 - 12. Quito : Mantis Comunicación.
- Väyrynen, Raimo. 1971. “On the Definition of Small Power Status.” *Cooperation and Conflict*, nº 6: 191 - 201.
- Villalobos, Juan. 2015. “El sistema internacional de refugio y sus limitaciones: el caso de la población haitiana en República Dominicana.” Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.
- Vincent, R. J. 1989. “Human Rights in Foreign Policy.” En *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*, editado por Dilys M. Hill, 54 - 66. New York: Palgrave Macmillan.
- Vital, David. 1967. *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what States Make of It: The Social Construction of Power Politics.” *International Organization* 46, nº 2 : 395 - 425.
- Wouters, Cornelis (Kees). 2013. “International refugee and human rights law: partners in ensuring international protection and asylum.” En *Routledge Handbook of*

*International Human Rights Law*, editado por Scott Sheeran y Sir Nigel Rodley, 231 - 244. New York: Routledge, 2013.

Yela, Fanny. 2017. "Análisis de política exterior de Colombia, Ecuador y Venezuela en el período 2008 - 2010 mediante la teoría constructivista." Montevideo: 9no Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

Zehfuss, Maja. 2006. "Constructivism and identity: a dangerous liaison." En *Constructivism and International Relations; Alexander Wendt and his critics*, editado por Stefano Guzzini y Anna Leander, 92 - 116. Londres y New York: Routledge.