

¿ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS?

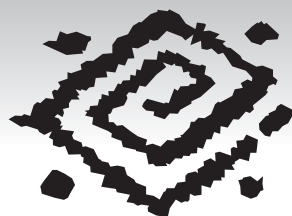
Informe sobre derechos humanos
Ecuador 2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) del 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255
E-mail: editorial@abyayala.org • <http://www.abyayala.org>

Avances y retos en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador

Sistema
de Naciones
Unidas



Josep Herreros
y Luis Varese¹

Introducción

El Ecuador, el Estado más pequeño de la región andina, es en la actualidad el país con mayor número de población refugiada en toda América Latina. Se calcula que alrededor de 135.000 personas residentes en el Ecuador tienen necesidad de protección internacional.² La gran mayoría de ellas provienen de Colombia, donde el conflicto armado interno no encuentra solución. Esta dramática realidad se profundiza por dos hechos: la invisibilización a nivel mundial del refugio de población colombiana y la criminalización de la movilidad humana en el ámbito internacional.

Las crecientes cifras de personas refugiadas y desplazadas internas dan cuenta de este agravamiento progresivo del conflicto, en especial desde el año 2001. Este es un conflicto que, como todos, se caracteriza por un especial encarnizamiento en contra de la población civil. Esta realidad descrita en informes de diversos organismos,³ requiere de respuestas audaces para buscar una solución pacífica y garantizar la protección y asistencia que necesitan los millones de personas desplazadas y los centenares de miles de refugiados y refugiadas que ha producido la violencia interna en ese país.

La segunda realidad que enfrentamos es la penalización en el ámbito internacional de la movilidad humana; la reacción de varios Estados de los países más

desarrollados a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, fue el aumento de los controles migratorios y la progresiva tendencia de criminalizar la inmigración, que terminó obstaculizando también la llegada de personas en necesidad de protección internacional.

El Ecuador ha respondido a esta realidad priorizando los derechos de las personas en situación de movilidad. Frente a la política de minimizar el conflicto armado en Colombia, el Ecuador ha reconocido la necesidad de protección internacional de decenas de miles de personas colombianas. Ante la criminalización de la movilidad humana, el Ecuador ha promulgado una Constitución que proclama la ciudadanía universal. En relación a la protección de refugiados y refugiadas, en 2008, el Gobierno publicó el documento *Política del Ecuador en materia de Refugio*.⁴ Tanto la Constitución en su apartado de movilidad humana, como el documento mencionado muestran la voluntad de garantizar los derechos y la protección de las personas refugiadas, y sistematizan una tradición histórica que tuvo un punto muy alto en la década los años 70 del siglo XX, dando protección a aquellos ciudadanos y ciudadanas que huían de las dictaduras del Cono Sur.

Sin embargo, traducir esta voluntad política en un proceso efectivo que logre el goce de derechos, requiere de un serio esfuerzo, de políticas públicas eficaces y de instancias estatales fortalecidas. En este sentido, la implementación de mecanismos de protección ya se inició y sus primeros impactos han empezado a ser tangibles en 2009, a través del Registro Ampliado (RA). La primera necesidad y el primer derecho de las personas refugiadas es el acceso a un sistema justo y efectivo de determinación del estatuto de refugiado, es decir el acceso a la protección y a la documentación. Este acceso venía ocurriendo de manera eficaz y correcta, pero extremadamente lenta. El RA permitió que el Estado, por medio de la Dirección General de Refugiados (DGR) llegara a los lugares más remotos de la frontera norte, ofreciendo a la población refugiada, llamada *invisible*, el acceso al proceso de forma ágil y precisa. La puesta en marcha del RA, marca un hito en términos de protección internacional en América Latina y a nivel mundial. Se trata de una paradigmática puesta en práctica de la Declaración de Cartagena, que ha logrado reconocer y documentar a decenas de miles de personas refugiadas colombianas en la frontera norte.

Sin embargo, la protección no se agota con la documentación, sino todo lo contrario, inicia con el proceso de reconocimiento. A partir de aquí los retos son múltiples. En primer lugar, analizando la situación en Colombia es previsible el flujo continuo de refugiados y refugiadas, es preciso que el Estado desarrolle una institucionalidad eficaz capaz de procesar las crecientes solicitudes de refugio en el futuro.

En segundo lugar, después de la documentación, viene el principal derecho de la persona refugiada, una solución duradera a partir de la cual poder recomenzar su vida. En este caso, debido a la persistencia del conflicto que descarta la posibilidad de retorno al país de origen, la primordial solución no puede ser otra que la integración local.

Acceso al procedimiento de determinación del Estatuto de Refugiado

Si bien el marco legal ecuatoriano recoge las recomendaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR para el acceso a un proceso de Determinación del Estatuto del Refugiado (DER),⁵ es fundamental reforzar las instituciones involucradas a fin de que puedan cumplir con los mismos. Es importante para esto analizar el proceso histórico del acceso al proceso de asilo en el Ecuador. La estructura para asegurar el acceso al DER se construyó sobre la base de 644 personas refugiadas en el año 2000, y la realidad por el incremento en el número de refugiados y refugiadas ha terminado por convertir esta estructura en insuficiente. En este punto hay que añadir el debilitamiento del Estado como resultado de un modelo económico que obligaba justamente a ello. Resultado de esta realidad era la situación en diciembre de 2008, con tan sólo 19.447 personas reconocidas como refugiadas, 39.349 pendientes de resolución, y 76.204 que se calculaban como personas “invisibles”, es decir aquéllas que no habían tenido acceso al sistema. Estas cifras cuestionan en sí mismas el derecho al acceso a un sistema justo de DER, e involuntariamente debilitaban la aplicación de los sucesivos compromisos internacionales contraídos por el Ecuador desde 1951 en adelante.

Esta situación, en gran parte, se superó con el RA, proyecto de un año de duración y exclusivo para la frontera norte. El RA permitió enfrentar esta brecha mediante un proceso ágil que llegó a las zonas más apartadas. El RA tiene su base política en el documento *Política del Ecuador en materia de Refugio* en su eje que propone implementar un proceso que permita el registro de las personas refugiadas llamados “invisibles”, y tiene su base internacional en la Declaración de Cartagena y el Plan de Acción de México.

En cuanto a la base legal, el RA supone una aplicación práctica de la Declaración de Cartagena incluida en el Decreto Ejecutivo 3301/1992 del Gobierno del Ecuador. No es un proceso de reconocimiento grupal *prima facie*,⁶ ni un sistema de reconocimiento basado exclusivamente en la Convención de 1951. Esto implicó reconocer, asumir y entender la dinámica del conflicto colom-

biano; la Dirección General de Refugiados (DGR) asumió el reto complejo de sistematizar las dinámicas del conflicto y las regiones de Colombia que ameritaban el reconocimiento bajo la definición de la Declaración de Cartagena, es decir, aquéllas donde las perturbaciones del orden público, graves violaciones de los derechos humanos o conflicto armado, amenazan la vida de las personas. Este proceso llevó a determinar unos criterios temáticos y geográficos por los que la persona podía ser reconocida como refugiada: en pocas palabras, el RA significa llevar el acceso a la DER a zonas alejadas, a menudo poco accesibles y con débil presencia estatal. Cuando las personas refugiadas, por limitaciones económicas, por miedo o por desconfianza no pueden llegar a las instituciones responsables de su protección, el Estado ecuatoriano lleva la posibilidad de su reconocimiento como refugiadas al lugar donde han huido. Esto implica llegar a poblados de frontera norte con un equipo de oficiales de registro, y una Comisión Permanente de Elegibilidad, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) e integrada por el Ministerio de Gobierno y el ACNUR, con voz pero sin voto, y realizar todo el proceso de DER en un sólo día. Además, el RA también ofrece servicios de atención especial, como psicólogos y trabajadores sociales, para asegurar una atención integral. Finalmente, en el mismo procedimiento el o la refugiada se registra en el censo de la Policía de Migración, cerrando un circuito de servicios de documentación fundamental para la normal estancia en el país.

El RA ha permitido registrar y documentar en 2009, a 21.267 personas refugiadas,⁷ además de identificar las necesidades especiales de esta comunidad. Está previsto que el RA finalice el 31 de marzo de 2010, se espera que para entonces se hayan documentado a 25.000 personas. Este proceso habrá permitido superar, en una parte importante, la brecha que existía hasta 2008, sin embargo, por su propia naturaleza temporal no soluciona los retos que se presentarán en el futuro. Por la situación que vive Colombia, debemos asumir que la llegada de personas refugiadas continuará, por lo tanto es urgente disponer de un procedimiento y una institucionalidad capaz de responder a esta necesidad.

Por otra parte, el RA ha mostrado que gran parte de sus beneficiarios han sido refugiados y refugiadas asentados en zonas urbanas: Guayaquil, Quito, Cuenca, que se desplazaron a la frontera norte para acceder al refugio. Esto nos da una lección muy evidente; la premisa de que la persona refugiada urbana tiene acceso al proceso de DER es falsa. En zonas como Guayaquil, no hay presencia de la DGR, y en Quito y Cuenca, aún habiendo presencia, ésta no llega a satisfacer la demanda existente (es importante anotar el esfuerzo actual de la DGR, que atiende a 300 personas mensuales tan sólo en sus oficinas de Quito). Entonces es preciso que el sistema de acceso al estatuto de refugiado posterior a la culminación

del registro ampliado, incluya mecanismos para facilitar la accesibilidad en frontera norte, pero también en zonas urbanas.

La determinación del estatus de refugiado después del registro ampliado

Podemos resumir las acciones del Estado para garantizar la protección en tres fases principales: 1) el registro y renovación de documentos; 2) la determinación de la condición y; 3) la integración en el país de asilo.

Hasta finales de 2009, el ACNUR ha venido asumiendo la función de registro de solicitantes en aquellas zonas donde la DGR no tiene presencia. Es decir, el ACNUR ha venido jugando un papel del Estado en el registro y acceso a la DER. Estas funciones se pueden explicar de forma temporal o en situaciones donde el Estado no tiene la capacidad, que ya no es el caso del Ecuador. Por este motivo, el ACNUR finalizará su actividad de registrar solicitantes de refugio a inicios de 2010, para que asuma gradualmente el Estado, a través de los mecanismos más pertinentes.

Ante una realidad de 135.000 personas en necesidad de protección internacional, de los cuales 45.968 son personas refugiadas reconocidas (a diciembre de 2009)⁸ y una previsión de flujo continuo de solicitantes, se precisa de una institucionalidad fuerte y con los medios para responder a esta demanda. Es evidente que la estructura y recursos de la DGR en la actualidad no corresponden a las necesidades y responsabilidades que tiene.

Como decimos, en primer lugar se precisa de un proceso gradual de descentralización que permita a la DGR o el órgano que el Estado determine, tener presencia en las principales zonas de frontera y las principales ciudades, para asumir el registro y la renovación de documentos de las personas refugiadas. En este sentido, además de la actual presencia en Quito, Cuenca y Lago Agrio, se precisa de presencia en Tulcán, Ibarra, Esmeraldas, Guayaquil y Santo Domingo. Esto se puede ejecutar en el muy breve plazo aprovechando la riqueza del capital humano entrenado en la teoría y en la práctica de un año de trabajo del RA, así como los recursos provistos para garantizar la logística adecuada.

En segundo lugar se requiere de una Comisión de Elegibilidad profesionalizada y permanente para resolver los casos que serán enviados desde las provincias semanalmente, y de esta forma evitar las largas esperas para la decisión. Esta Comisión debería incluir al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y una

representación de la sociedad civil, tal como ocurre en países como Brasil o Argentina. El MRE debería mantener el voto dirimente y la presencia de la sociedad civil y el ACNUR conformarían la trilogía necesaria para el debate y el equilibrio en las decisiones sea cual sea el tipo de gobierno.

Esta trilogía dialéctica entre Estado, Sociedad Civil y Naciones Unidas (ACNUR) ha funcionado garantizando la protección a quienes realmente la merecen o buscando alternativas si el Estado se cerrase en otorgarla.

En tercer lugar, los ministerios y municipios responsables de ejecutar las políticas públicas y el desarrollo, deberán incluir a la población refugiada como parte de sus planes y proyectos de inclusión.

La integración local como solución duradera

El ACNUR considera que desde el inicio del proceso de refugio se debe contemplar la solución duradera; desde la llegada de una persona en necesidad de protección internacional, toda la intervención debe estar orientada a buscar la mejor solución para el futuro de la persona.

Existen tres soluciones duraderas posibles: el retorno, la integración local y el reasentamiento. En el caso de refugiados colombianos, el retorno no es una opción viable; de acuerdo a la evolución del conflicto interno en Colombia es improbable que se dé a mediano plazo (ni un único caso de repatriación voluntaria se registró formalmente en 2009). El reasentamiento a un tercer país, enmarcado en el deber de corresponsabilidad de otros Estados y el proceso de reasentamiento solidario, es una opción muy limitada a unos casos específicos. Entonces la solución duradera más viable para la población refugiada colombiana en el Ecuador, es la integración local. Esta es precisamente la solución que promueve el Estado ecuatoriano, en la *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, (meta 2.13) mediante la implementación de los programas *Ciudades Solidarias* y *Fronteras Solidarias* por parte de los respectivos gobiernos locales y el *Plan Ecuador*, dentro de un marco de desarrollo y de políticas públicas inclusivas en beneficio de las personas refugiadas en el Ecuador.

De acuerdo a las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR,⁹ la integración local es un proceso complejo y gradual que comprende tres dimensiones distintas pero interrelacionadas entre sí; legal, económica y sociocultural. La dimensión legal, plantea el acceso a derechos, en las mismas condiciones que la población local; la dimensión económica; busca la autosuficiencia, mediante el

logro de medios de vida dignos y fomentando el desarrollo de la comunidad; y la socio cultural, se refleja en la convivencia pacífica sin discriminación ni explotación, mediante la libre expresión, el respeto cultural y la participación comunitaria.

Para este análisis partiremos de las tres dimensiones, y se evaluarán los derechos de las personas refugiadas en cada dimensión. Por otra parte, la realidad en el Ecuador nos marca dos escenarios diferentes: la frontera norte y las principales ciudades, como Quito, Guayaquil, Cuenca y Santo Domingo.

Integración local en zonas de frontera

Las zonas de frontera, en cualquier situación de refugio, son áreas donde el impacto del conflicto se hace demasiado evidente y, por lo tanto, genera respuestas de diversa índole, algunas muy enfocadas a la seguridad, otras muy relacionadas al desarrollo. El punto de equilibrio entre ambas es indispensable para poder dar una respuesta coherente en materia de protección.

Para el ACNUR el fortalecimiento del Estado en la frontera norte del Ecuador es la forma de garantizar la protección de las personas refugiadas y poblaciones receptoras que allí viven. Es el Estado del país de asilo (Ecuador) quien garantiza la protección. El Estado en su forma civil y en todas sus instancias y organismos de seguridad y el papel particular que le compete a las fuerzas armadas.

Reconociendo que el conflicto del vecino país tiene una variedad de actores y que tiene un eje transversal que es el tráfico de drogas, el impacto o tal vez ya debemos llamarlo la expansión del conflicto, requiere de una respuesta eficaz en todos los campos: desarrollo, organización de la sociedad, fortalecimiento de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo; fortalecimiento de los órganos de justicia y seguridad.

Por ser esta una zona particular y muy compleja, la propuesta requiere de un artículo particular que dejaremos para una segunda ocasión. Baste decir que tenemos mucha esperanza de que el *Plan Ecuador*, respuesta humanitaria y de desarrollo, se fortalezca y se eche a andar como órgano coordinador de los esfuerzos. Es de esperar también que el conjunto o varias de las agencias del Sistema de Naciones Unidas refuercen su presencia y que otros actores humanitarios aparezcan también. Hoy el ACNUR tiene cincuenta funcionarios trabajando en la frontera norte y el 70% de los recursos encargados por la comunidad internacional,

están destinados allí. Ciertamente los recursos son pocos y los esfuerzos deberán multiplicarse así como la capacidad de ejecución y presencia del Estado deberá mejorar mucho.

Integración urbana

La protección y búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados asentados en contextos urbanos es uno de los retos actuales más importantes para el ACNUR. Esta realidad nos obliga a repensar las herramientas de protección y analizar de forma crítica su efectividad en contextos urbanos.

Con el objetivo de superar las debilidades actuales y de adaptar las herramientas de protección a las necesidades actuales, en 2009, el ACNUR lanzó su nueva política para la protección de los refugiados urbanos.¹⁰ Además, en diciembre de 2009, el ACNUR convocó los diálogos anuales de protección sobre refugiados urbanos, con la participación de las principales ciudades que acogen refugiados, entre ellas, vale la pena resaltar la participación de delegadas de los municipios de Quito y Cuenca.

La política para la protección de refugiados urbanos gira en torno del concepto de “espacios de protección”, es decir, la búsqueda de entornos urbanos que garanticen las necesidades de protección de los refugiados. Los espacios de protección se definen mediante la consecución de una serie de indicadores, entre ellos:

- Garantía del principio de *no devolución* ni detención arbitraria.
- Goce efectivo de libertad de movimiento, asociación y expresión, y protección de la unidad familiar.
- Acceso a medios de vida y al mercado laboral sin explotación ni discriminación.
- Disfrute de vivienda y albergue dignos.
- Acceso a documentación que garantice los derechos.
- Acceso a servicios públicos y privados en igualdad de condiciones.
- Logro de soluciones duraderas.

En el Ecuador, aproximadamente más de la mitad de personas registradas en necesidad de protección internacional se encuentra en zonas urbanas; Quito, Guayaquil, Santo Domingo y Cuenca. En contextos urbanos la integración local demanda la búsqueda de la autosuficiencia desde el primer momento. Para ello es

necesario minimizar la dependencia de asistencia y promover actividades de generación de ingresos, inclusión en los programas públicos, y la orientación permanente con un enfoque individual. A fin de generar la integración urbana, en concordancia con la *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, los municipios de Quito y Cuenca han desarrollado ordenanzas que establecen los mecanismos para la garantía de derechos y fomento de la integración en todas sus dimensiones.

El Consejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito expidió, el 28 de agosto de 2008, la Ordenanza 0271, “que regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana y sus familias en el Distrito Metropolitano de Quito”. Condición en la cual se incluyen a las personas en necesidad de protección internacional. Esta Ordenanza genera el Sistema Distrital de Movilidad Humana, compuesto por: 1. La Mesa Distrital de Movilidad Humana. 2. La Red Distrital de Servicios. 3. La Casa Metropolitana de Movilidad Humana. 4. El Observatorio Distrital de Movilidad Humana.

Por su parte, el Ilustre Consejo Municipal de Cuenca, aprobó el 5 de noviembre de 2008, en segundo debate, la ordenanza “que regula y organiza el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los y las migrantes del cantón Cuenca” que incluye a las personas afectadas por todo tipo de proceso migratorio o de desplazamiento. En esta Ordenanza se establecen varias políticas públicas que incluyen: 1) la veeduría del ejercicio y goce de los derechos humanos; 2) el desarrollo de programas a asistencia y fortalecimiento de las familias; 3) fortalecer una bolsa de trabajo e impulsar emprendimientos económicos; 4) establecer proyectos de vivienda digna, y 5) promover la protección a víctimas de trata, tráfico, esclavitud, violencia basada en género, entre otros.

El ACNUR ha propuesto una agenda de trabajo para apoyar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la inclusión de personas refugiadas en los diferentes programas y servicios públicos. Además, se está apoyando al Municipio de Lago Agrio para la elaboración de planes de desarrollo que fomenten la inclusión de personas en necesidad de protección internacional. Por su parte, el Municipio de Cuenca y el ACNUR firmaron el 3 de noviembre de 2009 una *Carta de Entendimiento* que busca la implementación del Programa *Ciudades Solidarias*, así como apoyar un proceso de evaluación de la Ordenanza para fortalecer los mecanismos de implementación e incluir de forma explícita a todas las personas en contexto de movilidad humana.

Es así que el marco legal y de políticas públicas para la integración local de personas refugiadas se está generado dentro de los principales centros urbanos de concentración de esta población. Aunque existen vacíos en otros centros urbanos

con presencia de personas refugiadas como es el caso de Guayaquil. Además, el marco de derechos de la Constitución y la política del Estado ecuatoriano, coherente y pionera en cuanto al cumplimiento de los acuerdos internacionales, generan un contexto de gran apertura, ampliamente reconocido a nivel internacional. Sin embargo, el real ejercicio de derechos y acceso a servicios públicos y privados se ve limitado por desconocimiento, falta de sensibilización y/o discriminación. Es así, que el reto fundamental del Estado, junto a la sociedad civil, es pasar de lo declarativo a la práctica, sensibilizando, vigilando y exigiendo el cumplimiento de los derechos de las personas en necesidad de protección internacional.

Dimensiones de la integración

Partimos de la premisa de que en los últimos 30 años el proceso de debilitamiento y desestructuración del Estado y sus instituciones afecta el acceso a los derechos básicos de las sociedades de los países llamados en desarrollo. Con este marco y reconociendo los esfuerzos que hace el gobierno del Ecuador para extender el acceso a derechos de las mayorías históricamente marginales, tomamos este tema de la dimensión de la integración como un objetivo aspiracional al cual todos debemos concurrir beneficiando a las poblaciones tanto nacionales como a las refugiadas.

Para analizar la integración local se parte primero de un análisis sobre el enfoque diferencial de género y edad, y en segundo lugar se analizan las tres dimensiones de la integración; legal, económica y sociocultural.

Enfoque diferencial de género y edad

La protección de refugiados exige definir con mayor precisión las vulnerabilidades y capacidades de cada sector de población, especialmente mujeres, niños, jóvenes. Las líneas de trabajo para ser efectivas y beneficiar por igual a mujeres, hombres, niños y jóvenes, deben incluir estas necesidades y capacidades diferentes.

Mujer: la doble, triple y cuádruple explotación de las mujeres refugiadas y solicitantes

Queremos iniciar con este sector de la población y destacar que pertenece a una concepción fundamental del ACNUR trabajar de manera prioritaria en la atención en la búsqueda de la equidad de género y los derechos de las mujeres como un factor determinante de cualquiera de nuestras acciones. La mujer es en las guerras objetivo militar. El conflicto colombiano no escapa a la regla y el refugio no siempre es válido para ellas. El documento las protege de la no devolución, pero no las protege de otras formas de explotación.

De acuerdo a datos de la encuesta 2007¹¹ en el país el 52,8% de las personas en necesidad de protección internacional son mujeres (índice de feminidad de 107). Al igual que en caso de niñez, el dato contrasta con el 44,1% que es el porcentaje de mujeres que están registradas en el sistema de asilo del país (índice de feminidad de 79). Esto podría indicarnos una posible brecha en el acceso al sistema de asilo por aspectos de género. Los cambios en esta brecha han sido pocos con el RA, el porcentaje de mujeres es de 46,4% (índice de feminidad de 87).

A más de este punto de acceso al sistema de asilo, existen otros aspectos que colocan a las mujeres por su condición de género en situaciones de mayor vulnerabilidad y/o exposición para una adecuada protección. Por ejemplo, de las personas que en 2009, se identificaron con necesidades específicas de protección (aproximadamente el 15% del total de la población registrada) el 67,4%¹² son mujeres. Y de estas mujeres más de la mitad están en riesgo, son madres solas, son víctimas de violencia basada en género o son sobrevivientes de tortura o violencia.

En el trasfondo de estas situaciones de violación de los DH de las mujeres refugiadas están mecanismos de extorsión, abuso, explotación laboral, sexual, entre otros, como por ejemplo a través de la trata de personas. No son raras las historias de mujeres refugiadas que se ven obligadas a ejercer el trabajo sexual, que están siendo explotadas laboralmente, que son víctimas de abusos y extorsiones por autoridades y policías o por parte de sus propias parejas.

Todos estos datos nos indican por una parte la existencia de barreras de género en el proceso de reconocimiento del estatus de refugiados, y por otra, la existencia de formas de violencia específica contra mujeres refugiadas. Ambos hechos nos obligan a reforzar los mecanismos de protección para mujeres refugiadas.

Niñez y adolescencia

Se estima que la niñez y adolescencia refugiada representa el 41% del total de la población refugiada. Este dato contrasta con el 25,4% de niños, niñas y adolescentes que han sido registrados en el sistema de asilo del país. Lo que nos deja entrever una posible brecha de acceso al sistema de asilo para este grupo poblacional. El registro ampliado, que se realizó desde marzo del año pasado, ha disminuido esta brecha, ya que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes refugiados registrados en el año 2009 llega al 32,3%.

En el país está en vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia desde el año 2003, el mismo que crea el Sistema Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia como mecanismo que garantice la protección de la niñez en el país. Este sistema ha tenido un desigual proceso de implementación, encontrándose cantones donde existen mayor y mejores respuesta en relación a otros. Es importante este contexto, pues la niñez refugiada en un importante porcentaje se encuentra en cantones con limitada capacidad de respuesta de protección, por ejemplo los cantones de la frontera norte. Pero a más de estos aspectos estructurales del Estado, la niñez refugiada se enfrenta a situaciones que les coloca en mayor riesgo y/o vulnerabilidad, por lo que implica una necesidad particular de protección.

Según datos de la encuesta 2007¹³ el 13% de los niños, niñas y adolescentes refugiados son *separados*, es decir, no están con las personas de su núcleo familiar habitual y han sido acogidos por otros adultos (familiares lejanos, amigos, vecinos, otros). Más allá de los aspectos legales de *patria potestad* en estos casos, puede detrás de esta figura, estar enmarcados casos de explotación laboral, sexual y trata, entre otros.

Otra categoría de alto riesgo en el caso de la niñez refugiada son los niños, niñas y adolescentes *no acompañados*, es decir, aquéllos que se encuentran solos, sin la tutela o cuidado de un adulto. No disponemos de datos específicos sobre cuántos niños y niñas refugiadas están en esta situación, pero un aproximado nos dice que del total de niños/as refugiados registrados con necesidades específicas de protección el 16% son niños/as no acompañados o separados (considerar que aproximadamente el 15% de personas refugiadas tienen necesidades específicas). Los riesgos en esta categoría son similares a lo mencionado anteriormente, pero podríamos sobre todo en zonas de la frontera norte incorporar el riesgo al reclutamiento forzado por grupos armados irregulares. Estas particularidades de la niñez refugiada nos habla de una situación de riesgo que amerita respuestas específicas desde el Estado que limiten esos riesgos y que brinden una protección inte-

gral a estos niños y niñas; pero en muchos de los casos las instancias responsables de protección no logran ubicar estas situaciones.

Dimensión legal de la integración local

De acuerdo a las recomendaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR, la dimensión legal de la integración se refiere a la existencia de un marco legal que asegure un estatuto jurídico definido y un progresivo marco de derechos igual al de sus ciudadanos, incluyendo la posibilidad de naturalización.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como los instrumentos relevantes en derechos humanos, constituyen el marco legal para guiar el proceso de integración legal. Se precisa, además de apoyar a los estados para adaptar y revisar el marco legal y administrativo, asegurar a los refugiados y refugiadas el acceso a derechos, servicios y programas sin discriminación.

En relación al Ecuador, se requiere analizar tres puntos referentes a la dimensión legal de la integración; primero el proceso de reforma del Decreto Ejecutivo 3301/1992, la construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, y finalmente el acceso a justicia.

Reforma Decreto Ejecutivo 3301/1992

A partir del mes de abril de 2009, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, a través de la DGR, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, inició un proceso participativo de reforma al Decreto Ejecutivo 3301/1992 que reglamenta en el Ecuador la aplicación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

Este proceso fue positivo, en primera instancia, por el nivel de participación tanto de instituciones públicas, como sociedad civil; así como por los resultados alcanzados. Esta propuesta de reforma inserta tanto los estándares internacionales como constitucionales relacionados a la materia, garantiza el respeto a los derechos fundamentales de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados y refugiadas reconocidos y coadyuva a su integración local como principal solución duradera. Inserta a las personas refugiadas en los programas

gubernamentales de inclusión económica y social, en igualdad de oportunidades que la población ecuatoriana; viabiliza el acceso a derechos y la atención en servicios públicos; reconoce el derecho al trabajo tanto a solicitantes de la condición de refugiado como a refugiados reconocidos; protege y fomenta la participación de personas refugiadas en el escenario público mediante asociaciones; extiende la validez del documento de refugiado de uno a tres años, luego de los cuales se podrá optar por la naturalización; eleva el estándar del principio de no devolución, al complementarlo con lo dispuesto por la Convención contra la Tortura; garantiza el debido proceso e integra al proceso a otras instituciones, como los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Relaciones Laborales, y la Defensoría del Pueblo. Incluye además un enfoque transversal de género, edad y diversidad, convirtiendo a este proyecto en un referente en la materia.

Este decreto debería ser parte integrante de la próxima Ley de Movilidad Humana, aún en elaboración, y en concepto del ACNUR sería muy beneficioso aunar esfuerzos y concertar un solo proyecto que garantice los derechos de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y sus familias consagrados en la Constitución y en los diferentes convenios internacionales ratificados por el Ecuador.

Acceso a justicia

Un aspecto fundamental para la protección internacional de personas refugiadas y para el logro de la integración local es el acceso a la justicia. La Convención de 1951 establece el libre acceso de las personas refugiadas a los tribunales de justicia y asistencia judicial con el mismo trato que los nacionales. Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho de asilo y refugio y la protección especial para el pleno ejercicio de derechos.

La garantía legal de que las personas refugiadas gozan de los mismos derechos y deberes exige que ante vulneración de derechos se cuente con mecanismos efectivos de denuncia y reposición. La Defensoría del Pueblo ha venido trabajando en la difusión y garantía de derechos. Sin embargo, existen vacíos en cuanto a atención jurídica y patrocinio de causas que limitan el acceso a la justicia y la garantía del debido proceso.

Como avances relevantes es importante anotar el esfuerzo del Municipio de Quito que a través de la Casa de Movilidad Humana se encuentra fortaleciendo la red distrital de servicios y los Centros de Equidad y Justicia de las diferentes admi-

nistraciones zonales para brindar orientación y patrocinar causas, de manera gratuita, de personas en situación de movilidad humana.

Dimensión económica de la integración local

El Comité Ejecutivo del ACNUR define la dimensión económica de la integración, como el contexto que permite a refugiados, como individuos, hogares familiares o comunidad convertirse en autosuficientes de contribuir de esta forma al desarrollo económico local. Para esto, debe entenderse el derecho al acceso a la generación de ingresos y la libertad de movimientos, como parte esencial de la protección.

Para el ACNUR, la autosuficiencia es la capacidad de las personas, hogares o comunidades de obtener, por su cuenta y con dignidad, los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas.¹⁴ En el caso de personas refugiadas es el logro de los medios de vida necesarios, al tiempo que se reduce su vulnerabilidad y la dependencia de asistencia. La autosuficiencia social se logra mediante el acceso a servicios comunitarios, mientras que la autosuficiencia económica se logra mediante el acceso a actividades de generación de ingresos.

La Convención de 1951 establece que los Estados brindarán el mismo trato que a los nacionales de países extranjeros en cuanto al derecho a empleo remunerado. En cuanto a derechos laborales se garantizan los mismos derechos que los nacionales en cuanto a remuneración y seguridad social.

El Plan de Acción de México de 2004, establece como uno de los mecanismos para el logro de soluciones duraderas el Programa de Autosuficiencia e Integración Local *Ciudades Solidarias*, en el que se plantea el reto de la integración urbana reconociendo las limitaciones de este proceso dadas las dificultades económicas que enfrentan los países, por lo que se vuelve indispensable reconocer e incluir las realidades de las comunidades de acogida en el proceso de integración. En este sentido, se establecen las siguientes metas: 1) generar fuentes de empleo, 2) establecer programas de microcrédito, 3) establecer mecanismos para la entrega de documentos y el reconocimiento y validación de certificados y diplomas, 4) contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de los programas de integración.

Por su parte el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* establece como objetivos del Estado ecuatoriano: 1) auspiciar la igualdad y la cohesión social (objetivo 1); 2) mejorar las capacidades y potencialidades de la población (obje-

tivo 2); 3) mejorar la calidad de vida de la población (objetivo 3); 4) garantizar el trabajo estable, justo y digno (objetivo 6), y 5) garantizar la vigencia de los derechos y la justicia (objetivo 9).

Entre los principales programas de generación de ingresos que impulsa el ACNUR con sus Agencias Socias para personas refugiadas se encuentran:

- Proyectos productivos individuales, que incluyen asistencia técnica, capacitación y capital inicial.
- Proyectos productivos asociativos o comunitarios.
- Bolsas de empleo.
- Capacitación, para mejorar las competencias laborales.
- Micro crédito.

Si bien estos programas han beneficiado a varias personas, utilizando sus habilidades y capacidades y permitiéndoles desarrollar nuevas oportunidades para su autosuficiencia, el acceso a programas exclusivos es siempre limitado. Es en este sentido, que la principal meta para la autosuficiencia es la inclusión en políticas, programas y proyectos públicos (nacionales y locales) de inclusión económica y protección social, en cumplimiento de la igualdad de derechos y las responsabilidades del Estado ecuatoriano.

Sin duda este objetivo requiere de una corresponsabilidad internacional para fortalecer las políticas, programas y proyectos, a fin de que la inclusión de personas en necesidad de protección internacional no sea un peso para el Estado, sino que se logre la inclusión de estas personas y de un mayor número de ecuatorianos y ecuatorianas, en las mismas condiciones, generando de esta manera un impulso al desarrollo humano de todo el país.

Dimensión sociocultural

El Comité Ejecutivo del ACNUR define la dimensión sociocultural de la integración como el proceso de la persona refugiada para adaptarse al contexto local, respetar y comprender la nueva cultura, y también el proceso de la comunidad local para aceptar a los refugiados y refugiadas en su contexto sociocultural. Ambos procesos, se deben basar en los valores de la diversidad, no discriminación y tolerancia. Para esto se anima a los estados a implementar políticas contra la discriminación, promocionando los valores de la sociedad diversa y la inte-

racción con la población refugiada. Combatir la tolerancia, racismo y xenofobia, incluyendo los obstáculos que enfrentan las mujeres refugiadas.

Acceso a educación

Uno de los puntos clave de la integración social de las familias refugiadas es el acceso de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo. En Septiembre de 2006, el Ministerio de Educación expidió el Acuerdo Ministerial 455 que estableció un reglamento para el acceso al sistema educativo, de las personas refugiadas y solicitantes de refugio que no contaban con certificados de los estudios realizados en su país de origen. Si bien el Acuerdo Ministerial constituyó un avance que facilitó el acceso de las personas refugiadas al sistema educativo presentaba varios vacíos que fueron analizados e incorporados en un nuevo acuerdo ministerial en septiembre de 2008. El Acuerdo Ministerial 337 además de clarificar aspectos relativos a los mecanismos para ubicar a los estudiantes en los diferentes niveles, establece las sanciones a quienes lo incumplan así como la responsabilidad de las autoridades competentes de informar, capacitar y monitorear el nuevo reglamento que se expida.

El acceso, ubicación, permanencia y promoción dentro del sistema educativo de la población en necesidad de protección internacional puede ser mirado desde dos ángulos. Frente al discurso y la normativa incluyentes sobre la educación como un derecho de todas las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado ecuatoriano se encuentra una realidad determinada por distintos factores que van desde la invisibilización de las distintas necesidades y problemas que enfrenta la población de refugiados y refugiadas en nuestro país hasta la discrecionalidad en la aplicación de normas relativas al acceso a la educación, marcadas entre otras cosas por la falta de información y la discriminación.

Los límites para el acceso, como es la infraestructura insuficiente continúan siendo algunos de los factores determinantes en el ejercicio del derecho a la educación que afectan de igual manera a niños, niñas y adolescentes ecuatorianos y refugiados, y de manera especial a aquéllos que se encuentran en las localidades menos atendidas en la zona de frontera norte del país.

Acceso a salud

La Constitución de la República del Ecuador reconoce en su art. 32 a la salud como un derecho garantizado por el Estado y en el art. 362 dice: “Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación”.¹⁵ Esto crea un marco normativo de garantía del derecho a la salud.

Ciertamente el actual gobierno a través del Ministerio de Salud Pública ha hecho un gran esfuerzo en plasmar en la práctica la universalidad y la gratuidad. Pero aun existen algunas limitaciones en el proceso, que afecta a la población que vive en el país y probablemente pudiera tener un impacto mayor sobre la población refugiada. Estas limitaciones las podemos resumir en:

- Todavía existen ciertos rubros de la prestación de servicios que no son gratuitos, como es el caso de algunos tipos de medicinas, exámenes complementarios de diagnóstico, etcétera.
- Hay una gran inequidad en la distribución de unidades de salud con capacidad operativa óptima; así en los centros urbanos podemos encontrar servicios con buena capacidad de respuesta, a nivel urbano marginal y rural es evidente la escasez de servicios y la no adecuada implementación y equipamiento de los que existen.
- Aun existe un déficit de recursos humanos en determinados sectores, siendo más evidente esto en las áreas urbano marginales y rurales.
- Los procesos de gestión y de calidad de los servicios son aun incipientes, perdiéndose efectividad en las prestaciones de la red de servicios.

En este contexto existe un importante número de personas que no acceden apropiadamente a los servicios públicos de salud, sobre todo personas que se encuentran en territorios y zonas de mayor exclusión social; coincidentemente zonas y territorios donde tradicionalmente se ubica la población refugiada. En términos generales, se podría decir que el acceso de la población refugiada a los servicios de salud es igual al acceso que tiene la población ecuatoriana, teniendo ambos grupos las mismas barreras de accesibilidad. Pero, existen situaciones que hacen que la limitación de acceso sea mayor para las personas refugiadas, como por ejemplo:

- Estereotipos negativos de la población colombiana (y dentro de esta los y las refugiadas) que hacen que ciertos prestadores de servicios de salud tengan conductas y acciones discriminatorias.

- Ciertos trámites y procesos administrativos son demasiado largos y complejos, y al no considerar ciertas particularidades de la población refugiada hace que el acceso al servicio no sea viable.
- Las personas refugiadas en muchos de los casos tienen afecciones a su salud mental; y es justamente este punto, una de las debilidades más grandes en la prestación de los servicios públicos en el país. De esta forma, hay una brecha entre la oferta y la demanda específica, en este caso de refugiados y refugiadas.

Un dato que puede reflejar este entorno es que el porcentaje de hogares de refugiados que están en pobreza extrema (menos de USD \$ 1 por persona por día) es 54% comparado con el 36% de hogares colombianos no refugiados.¹⁶

Acceso a vivienda

Sin duda, la principal pérdida material en un desplazamiento a otro país, sin opción a regresar por la violencia, es la vivienda. Llegar a otro país sin tener un lugar físico de protección y descanso, marca el inicio de un itinerario complejo para reconstrucción de una vida. Es así que contar con albergues dignos para recién llegados, casas de acogida a víctimas de violencia basada en género, casas de seguridad que garanticen la protección física, redes de protección a víctimas de tortura, trata y tráfico, son parte fundamental de la obligación de protección que el Estado tiene para con los y las refugiados y refugiadas.

En cuanto a vivienda, la Convención de 1951, señala el compromiso de los Estados a brindar a los refugiados el trato más favorable que el concedido a los extranjeros. Las personas refugiadas tienen derecho a firmar contratos de arrendamiento y a que se las proteja de cualquier tipo de abuso, extorsión y discriminación. Así mismo existe el derecho a beneficiarse de los programas públicos de vivienda en las mismas condiciones que las personas nacionales (con la responsabilidad internacional para el fortalecimiento de estos programas), y a adquirir bienes inmuebles con el debido cumplimiento de las leyes nacionales.

La Constitución garantiza el acceso a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda digna y adecuada sin importar la situación social o económica de la persona. Así mismo, se garantiza el derecho al pleno disfrute de la ciudad y de sus espacios públicos.

El acceso a vivienda, a un ambiente seguro, sano y digno sin duda es un componente fundamental de la integración local, y uno de los mayores vacíos en

el Ecuador. Es así que el trabajo coordinado entre el Estado y organismos internacionales es necesario para impulsar la garantía de estos derechos mediante programas y proyectos inclusivos de vivienda y de sus servicios (agua segura, alcantarillado, eliminación de residuos, electricidad, entre otros). La población refugiada que tiene vivienda propia es apenas el 15% (dato país)¹⁷ que contrasta con el 66% que en el Ecuador tienen vivienda propia.¹⁸

Nuevos retos

Los flujos mixtos, tráfico y trata de personas son temas que fueron recientemente abordados en forma comprensiva en la Conferencia Regional “La Protección de Refugiados y la Migración Internacional en las Américas” realizada en San José, Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2009, en la cual el Ecuador estuvo presente. El ACNUR considera necesario impulsar con el Estado ecuatoriano un trabajo en tres áreas prioritarias, y en el contexto de su mandato.

Primero, en el refuerzo de la respuesta estatal frente al fenómeno del tráfico y trata de personas. Ello incluye tanto la implementación de la Plan Nacional Anti Trata y la elaboración de una estrategia frente al tráfico de personas, que –partiendo desde el marco constitucional, legal y de los compromisos internacionalmente asumidos por el Ecuador– busque conciliar los legítimos intereses de orden público del país, con sus compromisos en materia de derechos humanos, como el diseño e implementación de respuestas operativas que reflejen lo anterior.

Segundo, y en línea con lo anterior, avanzar en tres frentes. Por una parte, en el diseño e implementación de mecanismos para la identificación de personas en necesidad de protección internacional que son parte de los flujos mixtos y son víctimas de traficantes y tratantes. Estos mecanismos de identificación de perfiles, servirán así mismo para la identificación de necesidades de protección de emigrantes económicos y víctimas de trata o tráfico que no califiquen como refugiados. Por otra parte, la generación de una capacidad de acogida que permita que las personas víctimas de tráfico y trata puedan ser alojadas y reciban la necesaria asistencia mientras se determina su situación y se avanza hacia encontrar soluciones a su situación. Por último, la implementación de medidas para prevenir que refugiados en el Ecuador sean víctimas de estas redes.

En esta línea, el ACNUR considera importante que oficiales consulares, de migración y de fronteras estén capacitados para identificar las categorías en los

flujos mixtos y les den el trato administrativo adecuado, esto debe incluir la no sanción por entrada ilegal y la no devolución.

Tercero, el ACNUR considera necesario integrar a otros actores relevantes en este debate y apoyar su contribución. En particular, la colaboración del sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, de tal forma que organizaciones nacionales con mandatos, como el Ministerio de Gobierno y otras complementarios colaboren de forma activa en la implementación de la estrategia contra este flagelo.

Finalmente, están los flujos mixtos (migrantes y refugiados-as); los solicitantes extra continentales y aquéllos que vienen del continente con solicitudes manifiestamente infundadas.

No olvidemos que el refugiado y la refugiada, el niño y la niña, dejan todo atrás. Nadie opta por el refugio, es de las más dolorosas condiciones de la humanidad. Hemos tratado de resumir las acciones y las carencias, carencias que como hemos dicho el Estado ecuatoriano está empeñado en subsanar y la comunidad internacional debe aportar con más recursos para contribuir a ello.

Notas

- 1 Para la elaboración del presente artículo los autores recibieron aportes de César Chérrez, Andrés Mideros, Johana Roldán y Carla Carrión. Éste no refleja necesariamente la posición oficial de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la responsabilidad es exclusivamente de los coordinadores, funcionarios de esta institución.
- 2 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Población en necesidad de protección internacional en el Ecuador. Encuesta 2007. Informe nacional*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores / ACNUR / CISMIL, 2009, y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Base de datos ProGres de Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Ecuador a diciembre de 2008*, Quito, Dirección General de Refugiados, 2008.
- 3 A modo de ejemplo ver: Human Rights Watch “Herederos de los paramilitares, La nueva cara de la violencia en Colombia”, en *Human Rights Watch*, sección publicaciones, 3 de febrero de 2010, <<http://www.hrw.org/es/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares>>; o los informes anuales de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en *OACNUDH*, informes y documentos, <<http://www.hchr.org.co/>>.
- 4 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en materia de refugio*, Quito, Dirección General de Refugiados, 2008.
- 5 Comité Ejecutivo de ACNUR, “Conclusión No. 28, 33º período de sesiones del Comité Ejecutivo”, 1982, en *ACNUR*, base de datos legal, documentos del ACNUR, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0539.pdf>>.
- 6 La determinación grupal *prima facie* es la determinación grupal de la condición de refugiado cuando resulta obvio que los individuos en cuestión son refugiados, sin realizar determinaciones individuales. Ver el documento “La Protección de los refugiados en situaciones de afluencia”.

- cia masiva, marco global para la protección internacional”, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2555.pdf>. El reconocimiento grupal *prima facie* se aplica reconociendo a todos los ciudadanos que ingresan a la país en determinada fecha, por ejemplo el proceso aplicado a los refugiados guatemaltecos en los años 80 cuando ingresaron multitudinariamente a México.
- 7 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Base de datos ProGres de personas refugiadas y solicitantes de asilo en Ecuador a diciembre de 2009*, Quito, Dirección General de Refugiados, 2009.
 - 8 *Ibid.*
 - 9 Comité Ejecutivo del ACNUR, “Conclusión No. 104, 56° período de sesiones del Comité Ejecutivo”, 7 de octubre de 2005, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3863.pdf>.
 - 10 ACNUR, “Política de ACNUR para la protección de refugiados urbanos y soluciones duraderas en áreas urbanas”, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, septiembre de 2009, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7276.pdf>.
 - 11 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Población en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador. Encuesta 2007 Informe Nacional*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores / ACNUR / CISMIL, 2009.
 - 12 César Chérrez, *Necesidades Específicas de Protección. Informe 2009*, Quito, ACNUR, 2009.
 - 13 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Población en Necesidad de Protección..., op. cit.*
 - 14 ACNUR, *Livelihoods. Accelerating the Achievement of Durable Solutions*. IOM/077-FOM/079/2008/ Add.1, annex, 2008.
 - 15 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial (RO) 449, 20 de octubre de 2008, art. 362.
 - 16 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Población en necesidad de protección..., op. cit.*
 - 17 *Ibid.*
 - 18 Es el promedio nacional, Secretaría Técnica del Frente Social, *SIISE 2008*, en base a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La Protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva, marco global para la protección internacional”, 2001, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2555.pdf>.
- *Livelihoods. Accelerating the Achievement of Durable Solutions*, IOM/077-FOM/079/2008/Add.1-Annex, 2008.
- “Política de ACNUR para la protección de refugiados urbanos y soluciones duraderas en áreas urbanas”, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, septiembre de 2009, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7276.pdf>.

- César Chérrez, *Necesidades Específicas de Protección. Informe 2009*, Quito, ACNUR, 2009.
- *Población en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador*, Quito, ACNUR, 2009.
- Comité Ejecutivo del ACNUR, “Conclusión No. 104, 56° período de sesiones del Comité Ejecutivo”, 7 de octubre de 2005, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3863.pdf>>.
- “Conclusión No. 28, 33° período de sesiones del Comité Ejecutivo”, 1982, en ACNUR, base de datos legal, documentos del ACNUR, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0539.pdf>>.
- Constitución de la República del Ecuador, RO 449, de 20 de octubre de 2008.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Base de datos ProGres de Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Ecuador a diciembre de 2008*, Quito, Dirección General de Refugiados, 2008.
- *Base de datos ProGres de Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Ecuador a diciembre de 2009*, Quito, Dirección General de Refugiados, 2009.
- *Población en necesidad de protección internacional en el Ecuador. Encuesta 2007. Informe Nacional*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores / ACNUR / CISMIL, 2009.