

UNIVERSIDAD METROPOLITANA DEL ECUADOR



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, HUMANIDADES Y EDUCACIÓN

CARRERA: DERECHO

SEDE QUITO

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

TEMA:

“LA ASISTENCIA CONSULAR: SERVICIOS Y DERECHOS PARA CIUDADANOS  
ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR EN LA NORMATIVA NACIONAL ENTRE  
2017- 2023”.

AUTOR:

HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ

ASESORA:

DRA. AURA DIAZ DE PERALES

QUITO – 2024

## CERTIFICACIÓN DEL ASESOR

Dra. Aura Díaz de Perales, en mi calidad de Asesor de Investigación, designado por el Director de la carrera de Derecho, Sede Quito de la “UMET” del Trabajo de Investigación titulado **“LA ASISTENCIA CONSULAR: SERVICIOS Y DERECHOS PARA CIUDADANOS ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR EN LA NORMATIVA NACIONAL ENTRE 2017- 2023”**, en este acto certifico que el estudiante: HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ titular de la cédula de ciudadanía 171205279-2, ha finalizado su informe final de tesis de grado, cumpliendo con todos los requisitos normativos exigidos para su defensa.

Atentamente,



Dra. Aura Díaz de Perales (PhD)

C.I: 1757825920

## **CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ, estudiante de la Universidad Metropolitana “UMET”, carrera de Derecho, declaro que el presente trabajo de investigación documental que versa sobre **“LA ASISTENCIA CONSULAR: SERVICIOS Y DERECHOS PARA CIUDADANOS ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR EN LA NORMATIVA NACIONAL ENTRE 2017- 2023”** y su contenido, son autoría del compareciente con base en información científica, documental y tecnológica de prestigio.

En consecuencia, asumo la responsabilidad de la originalidad sobre el mismo y lo que en éste se ha expuesto.

Atentamente,

**HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ**

**C.C. 1712052792**

**AUTOR**

## CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de investigación: **“LA ASISTENCIA CONSULAR: SERVICIOS Y DERECHOS PARA CIUDADANOS ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR EN LA NORMATIVA NACIONAL ENTRE 2017- 2023”**, de conformidad con el Art. 114 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, cedo a favor de la Universidad Metropolitana del Ecuador una licencia gratuita e intransferible para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservo a mi favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo a la Universidad Metropolitana para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Declaro que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

HÉCTOR PATRICIO TAPIA RAMÍREZ

CC:1712052792

## **DEDICATORIA**

A mi hija Elisa por ser motor de mi vida,

A mi esposa Dayana por ser apoyo constante,

A mis padres: Clemencia y Amílcar;

A mis hermanos Giovanni y Matías por ser mi pilar que sostiene mis sueños y acciones.

## AGRADECIMIENTO

En una oportunidad, hurgando en viejos libros en la búsqueda de algo interesante que me hiciera sentir la profundidad del pensamiento humano, me encontré una frase que decía “La primera semilla para la abundancia es el agradecimiento” y en ese mismo instante decidí sembrar en mi esa semilla para siempre y hoy, en este momento tan especial para mi y para mi familia, como es el culminar una meta que ha representado un sueño tras el cual he corrido sin descanso, la extraigo de mis recuerdos y la plasmo aquí para agradecer profundamente:

A Dios por permitirme cumplir esta meta, acompañándome en todo momento.

Al Dr. Diego Dueñas, hombre de buenas costumbres quien me permitió continuar con mi camino y llegar a buen puerto en este proyecto de vida.

A la Dra. Aura Díaz de Perales, mi mentora y tutora,

A la Universidad Metropolitana, como institución que acogió mi proyecto.

A los Doctores: Édison López, Carlos Durán; Juan Ávila, Marily Fuentes, Tatiana Ordenaña, Hermes Sarango, José Capito, y Lianet Goyas, quienes me acogieron mientras el proyecto UMET fue una realidad.

## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN DEL ASESOR .....	I
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN.....	II
CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR .....	III
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO .....	V
RESUMEN .....	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	5
1. MARCO TEÓRICO .....	5
1.1. Antecedentes de Investigación .....	5
1.2. Bases Teóricas .....	7
1.2.1. Protección consular y los Derechos Humanos .....	9
1.2.2. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.....	11
1.2.3. Las obligaciones del Ecuador para la Protección consular de ecuatorianos en el exterior según el Convenio de Viena. ....	15
1.2.4. La Protección y Asistencia Consular .....	17
1.3. Sentencias Internacionales sobre Protección Consular .....	19
1.3.1. Caso Avena y otros mexicanos.....	19
1.3.2. Caso Breard Vs. Greene .....	20
1.3.3. Caso LaGrand Vs. Arizona. ....	20
1.3.4. Caso Vélez Vs. Panamá.....	21
1.4. Base Legal del Ecuador al respecto de protección y servicios consulares.....	22
1.4.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE) .....	22
1.4.2. Ley Orgánica de Servicio Exterior, LOSE .....	23
1.4.3. Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH .....	24
1.4.4. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana .....	25
1.4.5. Reglamento de Oficinas Consulares .....	25
1.4.6. Reglamento de Funcionamiento de los Consulados Honorarios del Ecuador y Actuaciones de sus Cónsules Honorarios.....	25
1.4.7. Decretos Ejecutivos .....	26
1.4.8. Acuerdos Ministeriales.....	26
1.4.9. Sentencias de la Corte Constitucional sobre Asuntos Migratorios .....	26
CAPÍTULO II.....	29
2. MARCO METODOLÓGICO.....	29
2.1. Tipo de investigación.....	29
2.2. Métodos de investigación.....	30
2.2.1. Método analítico-sintético .....	30
2.2.2. Método deductivo .....	31
2.3. Diseño de investigación .....	32

2.4.	Enfoque de investigación .....	33
2.5.	Fuentes de información .....	34
2.6.	Población y muestra .....	34
2.7.	Técnicas de recolección de información .....	34
CAPÍTULO III .....		37
3.	RESULTADOS y FACTIBILIDAD DE LA PROPUESTA.....	37
3.1.	Portafolio de Servicios y atención consular con entre los años 2017 y 2020 41	
3.2.	Portafolio de Servicios consulares y de movilidad humana 2017-2020 ....	42
3.3.	3.4 Factores endógenos y exógenos en la prestación de servicios de movilidad humana: Desafíos entre 2017 y 2023.....	47
3.4.	Portafolio Tecnológico de servicios de movilidad humana de forma Virtual- Telemática. La asistencia consular entre 2020 y 2023 .....	49
3.5.	Propuesta de los servicios de consulares, presenciales, semipresenciales y virtuales .....	52
3.6.	Modelo de gestión de servicios de movilidad 2020-2023.....	53
3.7.	Estatuto por procesos y la prestación de servicios de movilidad humana del MREMH.....	54
3.8.	Análisis de la aplicación del artículo 36 del VCCR por parte del Estado Ecuatoriano .....	56
3.9.	El modelo de Protección Consular a Ecuatorianos Detenidos en el Exterior 57	
3.10.	La protección consular a detenidos de México o El Modelo Mexicano .....	63
3.11.	La protección consular a detenidos de Colombia o El Modelo Colombiano 66	
CONCLUSIONES .....		71
RECOMENDACIONES.....		74
Bibliografía .....		75

## RESUMEN

La protección consular posee elementos como: la asistencia, ayuda y servicios para cumplir la atención a ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. La presente investigación hace un análisis de cada uno de estos elementos que componen la protección consular y, tiene como fin aclarar la distinción entre: protección, servicios, atención y ayuda consular. Estas descripciones permiten comprender que los elementos de ese todo señalado como “Protección consular”, incorrectamente malinterpretados como sinónimos, ponen en una situación de indefensión, y de vulnerabilidad a los ecuatorianos en el exterior. La protección consular ecuatoriana, posee un marco jurídico concreto y diferenciador de los elementos, es más, dicha normativa es una de las más desarrolladas del mundo, sin embargo, desde los planificadores y aplicadores de la política exterior nacional, confunden la terminología, y por ende, ello genera confusión entre operarios públicos y ciudadanos que requieren servicios y asistencia, en diferentes ámbitos. Es por ello, que esta investigación llega a identificar los errores en la práctica al confundir los criterios axiológicos de la norma con la construcción y aplicación de la ley con los recursos que el estado posee en la actualidad. La investigación hace un análisis de la división consular, el tipo de servicios, a través de la gestión gubernamental y cómo éstas pueden fácilmente confundirse con la garantía de salvaguardar el ejercicio de los derechos, los mismos que no son ofrecibles sino garantizables.

Palabras clave: protección consular, asistencia, migrantes, diáspora ecuatoriana

## **ABSTRACT**

Consular protection has elements such as: assistance, support and services altogether to provide overhaul to Ecuadorians abroad. This research aims each of these elements to understand consular protection asking to clarify distinctions between protection, services, attention and consular support. These descriptions allow us to understand the elements of a whole named as “Consular Protection”, unfortunately misinterpreted as synonyms, whereas isolated Ecuadorians abroad in a situation of defenselessness and vulnerability. Ecuadorian consular protection has a specific legal framework that differentiates the elements. Furthermore, said regulations are one of the most developed in the world. However, the planners and implementers of national foreign policy confuse the terminology, and therefore, this generates confusion between public officials and citizens who require services and assistance, in different areas. That is why this research identifies errors in practice by confusing the axiological criteria of the norm with the construction and application of the law with the resources that the state currently has. The research analyzes the consular division, the type of services, through government management and how these can easily be confused with the guarantee of safeguarding the exercise of rights, which are not offerable but grantable.

Keywords: consular protection, assistance, immigrants, Ecuadorians abroad.

## INTRODUCCIÓN

La asistencia internacional para nacionales que se encuentran en el exterior está determinada por el Derecho Internacional privado, existen varias sentencias de la Corte Internacional de Justicia, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y artículos de la Constitución de la República del Ecuador que disponen la asistencia internacional a personas en situación de movilidad. Así mismo, este estudio hace un análisis al estudio de campo de Héctor Tapia sobre la diferencia de los derechos consulares y los servicios consulares, los mismos que pretenden ser asumidos como “asistencia” y “atención” dejando a criterio de los aplicantes y de las negociaciones entre Estados si es de obligatorio cumplimiento, como lo establece la Constitución o, es una mera política gubernamental del gobierno de turno.

Esta investigación propone como hipótesis que, la normativa legal ecuatoriana expone a indefensión a los ecuatorianos en el exterior en el momento en que confunde los términos de protección y asistencia consular para atender a los ecuatorianos en el extranjero, al considerar como sinónimos a los “derechos” y los “servicios” consulares. Según lo investigado, ambos términos poseen una marcada diferencia axiológica y exegética, lo cual, expone a los nacionales ecuatorianos a una situación de indefensión y doble victimización, por encontrarse en doble condición de situación de vulnerabilidad. Frente a esta situación surge la siguiente interrogante de investigación ¿Cómo fue la asistencia consular en cuanto a servicios y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior entre 2017- 2023, tomando en cuenta la normativa nacional? De esta interrogante emergen los siguientes objetivos de investigación:

### **Objetivo general:**

Analizar el alcance de la protección consular hacia ecuatorianos en el exterior entre 2017- 2023 de acuerdo a la normativa nacional vigente en ese espacio de tiempo.

### **Objetivos específicos**

1. Describir los elementos de la protección consular de los ecuatorianos en el exterior tomando en cuenta la normativa ecuatoriana.

2. Analizar los derechos y servicios plasmados en la normativa ecuatoriana que permite la aplicación de la protección consular para ecuatorianos en el exterior.

3. Comparar los servicios y los derechos consulares protegidos en las normas entre 2017 y 2023, esto haciendo especial referencia a la protección consular de los ecuatorianos detenidos en el exterior.

La investigación estará enfocada a comprobar que la confusión de estas terminologías afecta directamente a la protección consular como responsabilidad directa del Estado para con sus nacionales en el exterior, lo que tiene parámetros novedosos como el hecho de comprobar que las reglas infraconstitucionales son opuestas a la Constitución y su interpretación pone en directa vulnerabilidad a los nacionales en su condición de elegir vivir o dejar el país. La temática es novedosa, importante y relevante ya que, en un mundo globalizado, la falta de protección estatal al grupo que más ingresos aporta al Ecuador, a través de remesas migratorias, podría, nuevamente generar responsabilidad directa del Estado en falta de protección de derechos humanos, así como en ser una gran oportunidad para asegurar las remesas y su continuidad.

La metodología de esta investigación tiene un enfoque cualitativo, de tipo axiológico crítico y se usará como método de verificación de la investigación, análisis documentales. Es importante recalcar que esta investigación no aborda el desempeño de los gobiernos, así como tampoco evaluará el éxito o fracaso de políticas migratorias, y se enfocará exclusivamente en identificar las diferencias entre las tres categorías arriba mencionadas.

Esta investigación cuenta con tres capítulos: el primero, que es el marco teórico, en sus bases teóricas trata sobre nociones preliminares de la teoría internacional de la asistencia consular a ecuatorianos en el extranjero; luego, la explicación doctrinaria de la protección consular, y la descripción semántica de los servicios consulares. Así mismo, aborda los derechos fundamentales de la Declaración de los Derechos Humanos, los mandatos constitucionales y la Ley Orgánica de Movilidad Humana. y, se hizo un análisis comparativo de los servicios consulares a través de la gestión consular, y se hace referencia a la protección consular y su aplicación en los modelos de protección de los Gobiernos de Ecuador,

México y Colombia, lo que permitirá identificar la diferencia entre estas figuras jurídicas.

El segundo capítulo aborda el marco metodológico, en el que se incluyen el tipo de investigación, los métodos empleados y las técnicas y en el último capítulo, que es el tercero, se hace un análisis general de los hallazgos de la investigación.

El tercer capítulo presenta los resultados obtenidos, donde el primer apartado del este capítulo explica la clasificación consular, luego los tipos de consulados y funcionarios consulares que el sistema ecuatoriano posee. Otro apartado explica los servicios y la atención consular, seguido de una breve explicación de los mecanismos y tipos de servicios; la tecnología de los servicios de movilidad y, luego se explica los insumos de la protección consular a través de la asistencia consular, que explica los modelos de protección del estado Ecuatoriano, que permite hacer un estudio comparado con los modelos de protección consular de Colombia y México, Estados que fueron escogidos debido a elementos interesantes que se requieren para explicar.

La atención, asistencia y protección de ecuatorianos en el exterior es un fenómeno significativo que merece ser estudiado de manera complementaria y de diversas visiones. La academia, a través de: tesis, estudios y análisis de resultados de proyectos de vinculación; el Estado a través de informes y cifras oficiales y acciones de rendición de cuentas o gobierno abierto, así como de datos públicos, de libre y fácil acceso; y desde la sociedad civil desde los mecanismos que permitan comprender lo que sucede; todo ello, indudablemente es una problemática que está inmersa en el diario vivir desde varias décadas atrás. Durante el año 2022, es fundamental analizar la naturaleza y el alcance de la protección y los servicios consulares como derechos de los migrantes ecuatorianos, para comprender comprender las condiciones y necesidades de la diáspora ecuatoriana. Se aspira que esta investigación aporte con cambios positivos en las políticas y prácticas existentes, y contribuyan a la protección efectiva de los derechos de los migrantes ecuatorianos.

### **Factibilidad de la propuesta**

El presente trabajo de investigación es original puesto que, no existen publicaciones que expliquen el funcionamiento o composición de la gestión consular, así como tampoco expone la forma de asistir y garantiza derechos de ecuatorianos en el exterior; Así mismo, es novedoso porque se confirma que la información

encontrada no es suficiente y este campo invita a muchas más investigaciones en el futuro, gracias a su pertinencia actual, su impacto social y su futura contribución académica. Al abordar el tema, se espera que el presente trabajo proporcione información valiosa y relevante para mejorar la situación de ecuatorianos en el exterior y contribuya al conocimiento en el campo de estudio de la migración.

Los beneficiarios directos son los los ecuatorianos en el exterior, los mismos funcionarios consulares, sean de carrera u ocasionales; las organizaciones y agencias gubernamentales y la sociedad en general; ya que, se podrán compredner procesos que deberían ser claros y de fácil aceso como asistencia consular segura, digna y respetuosa de los derechos constitucionales.

El trabajo de investigación es viable debido al acceso a fuentes de información públicas, doctrinarias y teóricas, la disponibilidad de tiempo, de participantes, el apoyo institucional y la metodología adecuada. Factores que aseguran que el presente trabajo de investigación pueda llevarse a cabo de manera efectiva, obteniendo resultados significativos y aportando al conocimiento y mejoramiento de la situación de ecuatorianos en el exterior.

Existe la confianza de poseer una utilidad teórica que suma al desarrollo y debae del tema de la movilidad humana, cuestiona objetivamente un marco conceptual sólido que tenñiapreguntas sin responderse, y fundamenta respuestas que han sido romantizadas en la burocracia al mostrar una dispersión profunda y hermética del marco legal.

Esta investigación comprueba su hipótesis de distinción conceptual de la asistencia, servicios y protección consular, al tambien explicar de forma sencilla la diferencia de derecho, garantía y servicio-facilidad consular con lo cual, propone recomendaciones directas a la comunidad migrante del Ecuador en el mundo y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

## CAPÍTULO I

### 1. MARCO TEÓRICO

#### 1.1. Antecedentes de Investigación

A pesar que la figura consular en el Derecho Internacional es una de las figuras más antiguas, que nació prácticamente con las relaciones de representación de los colectivos sociales, y en la actualidad ésta es muy poco estudiada. En plena época de globalización no se encuentra fácilmente estudios de los avances sobre el derecho consular. Si bien existen investigaciones que hablan de los accesos consulares que los Estados ofrecen a sus nacionales en el exterior, ello no hace una referencia, a criterio de esta investigación, como fundamental.

La protección consular, es un compromiso internacional de los Estados, convirtiéndose en un mandato para los países firmantes del Acuerdo de Viena sobre relaciones consulares y diplomáticas de 1963, ello trajo más reglamentación vinculante hacia los estados. La protección consular no tiene claridad en su definición. Por ello, podemos decir que pocos autores se han interesado en qué es la protección y cómo se aplica, si existe una o varias formas, si hay una o varias escuelas, o a lo mejor es algo que no tiene importancia.

La mayoría de estudios son comparaciones entre las relaciones diplomáticas y consulares, explicando las características de permisos, amnistias y prohibiciones que se generan según las relaciones entre estados y sus nacionales, sean estas personas jurídicas o naturales. Existe abundante literatura al respecto, sin embargo, la gran mayoría de las observadas omiten el criterio básico de explicar una definición de qué y qué no es la protección consular, así mismo tampoco explica de forma general sus diferencias, sino son análisis puntuales de casos bilaterales entre Estados y sus coyunturas.

Así mismo, existen publicaciones que hablan de las relaciones consulares y cómo el derecho consular se lo ha comprendido por épocas. Por ejemplo, la publicación de John Bernard Quigley titulado "Diplomatic and Consular Law in the Age of Empire" publicada en la Revista "Ohio State Legal Studies Research Paper No. 784" y que explica que, el derecho diplomático y consular han sufrido importantes alteraciones en Europa durante el siglo XIX como consecuencia de cambios en el orden político e

internacional. Abarca la explicación de cómo el comercio y su expansión modificaron dichas relaciones, así como también las guerras y las coyunturas locales de la época, dando prioridad en su análisis al criterio militar, comercial y gubernamental; algo que no analiza lo que es la protección consular hacia nacionales en el extranjero. (Quigley, 2023)

Según Tapia (2017) los primeros estudios sobre protección consular se dan cuando se aprueba en la Asamblea General de Naciones Unidas, el Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción obligatoria para la solución de controversias en 1964, lo que pone entre las cuerdas a los Estados a buscar definiciones claras de lo que es proteger, servir, ayudar y asistir; mientras que como es facultativo e independiente para cada Estado, la última palabra se le deja a la Corte Interamericana de Justicia, algo que la corte, hasta el 2024 no ha visto necesario realizar tal distinción, mucho menos ahondar en ello, puesto que considera que cada estado es soberano de crear su política exterior y ello permite interpretar dichos criterios con total discrecionalidad, y sólo será competencia de la Corte, siempre y cuando afecte a la soberanía de los estados (Tapia R, 2017).

Otra investigación que se acerca al estudio de la protección consular es el artículo científico de Lydia Ciudad Domínguez (2014), titulado "The Clash Between National and Consular Law. Article 36" de la revista *Diplomatic and Consular Law*, publicado en 2014 que hace una comparación muy fuerte sobre la confrontación que hay entre la normativa nacional de los Estados Unidos y el derecho consular amparado en el artículo 36 de la convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares. (Ciudad Dominguez, 2014) Es interesante la propuesta de la autora, que hace un estudio de sentencias de la corte Interamericana de Derechos Humanos como el Caso Avena, Lagrand, cómo estos se dieron debido a la decisión de Estados Unidos de retirarse de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, priorizando su ley doméstica por encima del tratado internacional planteado.

Esta investigación explica la importancia de la norma nacional y entrega importantes insumos para comprender la aplicación de la protección consular y los derechos humanos. Es interesante porque la postura hace referencia a la contraposición de un estado versus un sistema derechos humanos, sin embargo, no habla de la protección consular como el derecho de un ciudadano que puede exigir a su estado para ser resguardado y acogerse a un buen recaudo.

Otro texto interesante es el de Gustavo Ferreira Rebeiro titulado “Direitos consulares do preso estrangeiro: confronto ou paralelismo da jurisprudência internacional e brasileira?”, publicado en la Revista Jurídica da Presidência Brasília v. 17 n. 112 Jun./Set. 2015 p. 413-437; la misma que hace un análisis sobre los derechos consulares de nacionales brasileños detenidos en el extranjero y que se compraran con extranjeros que residen en Brasil. (Ferreira Ribeiro & Batista de Almeida, 2015) El estudio da un acercamiento a los modelos de protección consular a detenidos, el mismo que inspiró a realizar el análisis del modelo ecuatoriano y compararlo con los modelos de Colombia y México.

## **1.2. Bases Teóricas**

El derecho consular se vuelve un eje transversal muy importante para los Estados, puesto que hacen de él una ventana gubernamental para sus nacionales residentes en el extranjero. En la década de los años 2.000, se produce una grave crisis económica en América Latina y Asia, lo cual, desata oleadas migratorias siendo sus principales destinos: Estados Unidos, partes de Europa; Australia, entre otros. (Nye, 2005)

Acto seguido, después del 2.001, suceden los ataques terroristas a las torres gemelas y el inicio de la era de lucha contra el terrorismo, (Castles, De Haas, & Miller, 2018) razón la que la Corte Internacional de Justicia, de (aquí en adelante CIJ), sentencia la responsabilidad de Estados Unidos respecto a la protección consular -el caso La Gran (LaGrand (F.R.G. v. U.S.) (sentencia de 27-Jun), 2001) que desarrollará más adelante-, Este hecho subversivo motivó un gran cambio respecto a la movilidad humana dentro del territorio de los Estados Unidos, ya que después del 911 se demoniza y politiza de forma exagerada a la migración y al asilo, calificándola como una “migración incontrolada”, siendo, según las autoridades americanas, causa fundamental de amenaza a la seguridad nacional (Castles, 2010), razón por la que en muchos países de inmigración la aceptación se tornó cada vez más hostil.

En otras palabras, la migración para los estados de destino era considerada como un peligro y una amenaza para la integridad de la nación, convirtiéndose en uno de los problemas más difíciles de solucionar. Siguiendo con Tapia (2015), hay preguntas que aun siguen vigentes, como: ¿qué son los migrantes para los estados emisores?. Parte de la respuesta se encuentra en la sentencia de la CIJ sobre

protección consular de Estados Unidos vinculados con el caso Avena (Caso Avena and Other Mexican Nationals, 2004) -que se desarrollará en las siguientes líneas-, Este hecho devino en una oleada masiva de movilidad humana en todo el mundo (Naciones Unidas, 2023).

En respuesta a la pregunta planteada, de qué son los ecuatorianos en el exterior para los estados receptores, es legalmente inocultable que los migrantes son un pretexto muy atractivo para generar políticas electorales tanto en estados de origen con el fin de mantener buenas relaciones con los estados de destino. En palabras de Kapuscinski (2008) son los “medios para conquistar y someter, o monedas de intercambio”. (pág 27)

Así mismo, la versión relacionada con lo sucedido en los diez años siguientes y que busca respuesta al interrogante de qué son los migrantes para los estados, podemos afirmar que, gracias a los exagerados criterios emitidos por los medios de comunicación respecto al volumen de migración irregular, a la cual se la etiqueta como maligna porque afecta el mercado laboral, corrompe el orden público, se apropia y abusa los beneficios de la seguridad social. En razón de estos comentarios, los políticos se aprovecharon de la situación para emitir sus opiniones logrando que los nacionales americanos tenga temor de este segmento de la población, mostrando argumentos y pretextos para tomar medidas de control enérgicas o extremas, evitando que el gobierno se muestre débil y pueda tener argumentos para generar confianza en sus gestiones (Guild, 2009).

Este hecho permite a Becker considerar como “situaciones que los hombres definen como reales tienen consecuencias reales”, razón por las cuales, se denomina cambio de forma a los cambios sociales producidos por la interpretación de prioridades, y el cambio de fondo a los cambios producidos por las leyes migratorias y de seguridad nacional después del 911 gracias a los cambios de gobiernos en Ecuador. A partir del 2017 la migración se convierte en un asunto poco prioritario para el Ecuador, la canillería se vuelve a visibilizar , creando un aparataje de represión y persecución indiscriminada a todo “no-ciudadano” que se encuentre sin permiso legal de estadía en su territorio que al plantear temas de la ciencia social, éstos se vuelvan problemáticos, haciendo que la investigación hacia las personas definan cuáles son esas actividades y las maneras que las precisan.

En esta circunstancia, los gobiernos encuentran pretextos en la migración para justificar sus acciones usando a los migrantes y su condición como un medio de recuperación de imagen. Ya lo explicó Gil Calvo “crear temor en la población es la mejor herramienta para convencer a los indecisos” y lo corrobora Castles cuando dice:

Con frecuencia, en los discursos políticos y medios de comunicación se utilizan otros términos como sinónimos de migración irregular, tales como migración «ilegal», «indocumentada», «no autorizada» o «clandestina» ... (generando)... que la percepción pública de la migración irregular se ha tornado altamente politizada, así que los términos pueden estar cargados de juicios de valor con frecuencia negativos (Castles, 2010)

Se busca comprobar que entre los años (2017-2023), desde la perspectiva de los gobiernos de origen, la atención a los ecuatorianos en el extranjero es una mezcla de iniciativas improvisadas con respuestas políticas enfáticamente electorales, respecto a ofrecimientos muy inviables de cumplimiento. Estos programas se han desarrollado gracias a la presión mediática, las masivas críticas de sus ciudadanos por asistencia consular inconforme -o en muchos casos inasistencia consular-; y en otros casos por consideraciones de paradigmas gubernamentales de mayor sensibilidad con la comunidad migrante.

Los análisis de los conocidos casos Breard, Lagrand, Avena nos permitirán comprender qué son los migrantes para los estados respecto del individuo y sus demandas como sujeto de derechos frente a la garantía de tener un juicio justo en un país extranjero, así como el rol de la protección consular en la situación de vulnerabilidad creada por ser extranjero.

### **1.2.1. Protección consular y los Derechos Humanos**

La protección consular y los Derechos Humanos están estrechamente relacionados, ya que la protección consular puede ser un medio fundamental para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos de los individuos en el extranjero (Castles, 2010). A continuación, se citan algunas formas en las que la protección consular y los derechos humanos se entrelazan:

**Acceso a la justicia:** La asistencia consular garantiza que los nacionales extranjeros detenidos en el extranjero tengan acceso a la asistencia legal y a los procedimientos judiciales. Esto es fundamental para garantizar el derecho a un juicio

justo y a un proceso legal adecuado, que son derechos humanos fundamentales reconocidos internacionalmente. (Organización de Naciones Unidas, 1948)

**Protección contra la detención arbitraria:** La presencia y la intervención de los funcionarios consulares pueden ayudar a prevenir la detención arbitraria o ilegal de nacionales en el extranjero. La notificación oportuna a las autoridades consulares sobre la detención de un nacional extranjero puede servir como salvaguardia contra posibles abusos por parte de las autoridades locales. (Organización de Naciones Unidas, 1948)

Los consulados pueden desempeñar un papel en la supervisión de las condiciones de detención y en la protección contra el trato inhumano o degradante de los nacionales extranjeros. Esto se alinea con el principio de que todos los individuos tienen derecho a ser tratados con dignidad y respeto, como lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos. (Tapia R, 2017)

**Protección de grupos vulnerables:** La protección consular puede ser especialmente importante para grupos vulnerables, como migrantes, trabajadores temporales o refugiados, cuyos derechos humanos pueden estar en riesgo debido a su situación legal o social en el extranjero. Los consulados pueden proporcionar apoyo y asistencia específicos para garantizar que estos grupos reciban protección adecuada. (Organización de Naciones Unidas, 1948)

**Promoción de los derechos económicos y sociales:** Además de los derechos civiles y políticos, la protección consular también puede contribuir a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, los consulados pueden ayudar a los nacionales en el extranjero a acceder a servicios de salud, educación y vivienda, así como a obtener asistencia en casos de explotación laboral o abuso.

Por ello, la protección consular es una herramienta importante para la protección y promoción de los derechos humanos de los individuos en el extranjero. A través de la asistencia consular, los Estados pueden garantizar que sus ciudadanos disfruten de los derechos y libertades fundamentales, independientemente de su ubicación geográfica o situación legal. (Organización de Naciones Unidas, 1948)

### **1.2.2. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963**

La convención de Viena sobre relaciones consulares, de aquí en adelante VCCR-, fue aprobada en 1963 con la participación de 93 Estados. Fue ratificada en 1967 luego de haber efectuado las primeras veintidós rectificaciones y adhesiones a este tratado multilateral. Para el 2017, ciento setenta Estados han ratificado esta Convención.

La VCCR define el marco jurídico de las relaciones consulares estableciendo los parámetros mínimos y los derechos de los Estados en asuntos consulares entre países soberanos. Una de las funciones de los gobiernos ha sido por mucho tiempo la de proveer servicios a sus nacionales cuando éstos se encuentran en el extranjero a través de sus oficinas consulares, en tal virtud, la VCCR regula dichos servicios y la interacción entre los Estados miembros de la convención respecto a esta materia.

Por otro lado, la Convención codificó las distintas prácticas y normas en materia de relaciones consulares, particularmente las vinculadas con el establecimiento y ejercicio de las funciones diplomáticas; en igual forma, las categorías de jefes de oficina, su admisión y terminación de las actividades representativas. También la protección de locales y archivos documentales conforme la normativa de cada Estado, el cual debe regular el funcionamiento administrativo de cada oficina, así como las responsabilidades de los cónsules y personal adscrito a la delegación. También reglamentar los privilegios e inmunidades de los funcionarios de carrera y a otros miembros que trabajen en la representación.

Desde el punto de vista comunicacional, dispuso sistematizar la información que el Estado envía a los nacionales en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos; de igual manera, la relación con autoridades del gobierno receptor; las obligaciones de terceros Estados. También lo concerniente al régimen aplicado a los funcionarios consulares honorarios y a sus oficinas.

La VCCR, posee dos protocolos adicionales: el primero, llamado Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Resolución de Controversias, permite a la Corte Internacional de Justicia, CIJ, declararse competente para “atender controversias originadas por la interpretación o aplicación de la Convención, a menos que las partes hayan aceptado de común acuerdo, dentro de un plazo razonable, alguna otra forma de arreglo. Sobre el mismo tema, el documento “Estudio sobre el

alcance y contenidos del Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963” emitido por de la Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, señala que hasta el 2004 son 46 los Estados miembros firmantes de este instrumento opcional, incluyendo México, Estados Unidos, Colombia y Ecuador; sin embargo, ninguno de ellos lo ratificó para esa fecha<sup>579</sup>. España lo ratificó en el 2011.

El Protocolo Facultativo sobre la Adquisición de Nacionalidad, del cual treinta y seis (36) Estados son miembros. De ellos, tan sólo Colombia lo firmó, pero hasta 2004 no lo ratificó. El artículo 5 de VCCR explica las funciones consulares de esta Convención, el cual expresa:

Las funciones consulares consistirán en: a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención; c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas; d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado; e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas; f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor; g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor; h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela (Naciones Unidas, 1963).

Así mismo, el artículo 5 de la citada Convención de Viena (1963) expresa que:

i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente; j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor; k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones; l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía; m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor (Naciones Unidas, 1963).

Estos servicios consulares incluyen ciertas provisiones legales para proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, a quienes, en caso de ser necesario, los representan en tribunales. Regula la expedición de pasaportes y aprobación de visados, así como la notarización de documentos para asistir a un nativo fallecido en el extranjero. Los consulados también apoyan la búsqueda de personas desaparecidas: de hallarlas y que requieran ayuda, les ubican lugares para que se encuentren a salvo. En igual forma, asisten a sus compatriotas en desastres naturales, sobre todo cuando sus vidas corren peligro. Hay otros servicios vinculados con servicios de seguridad social y los establecidos en sus normativas internas. Otro artículo que es estructural y que enfocará este estudio, es el 36, que señala:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos; b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar “sin dilación” a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado; c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello. 2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo. Las relaciones consulares son fundamentos con los cuales las naciones protegen los intereses de sus ciudadanos en otros estados miembros de este organismo, especialmente quienes se encuentran detenidos, tal como lo establece el artículo 36 de esta convención. La protección a estos ciudadanos incluye, -describe la Convención-, la posibilidad de asegurarse que reciban un juicio justo, apegado al respeto del debido proceso, con el beneficio de ser informados de sus derechos; de ser visitados en los centros de detención para asegurarse que reciben un trato justo conforme lo mandan los derechos humanos; además de facilitar las comunicaciones entre los oficiales consulares y/o sus familiares (Naciones Unidas, 1963).

Tanto el artículo 5, como el artículo 36 de la VCCR, son la base primordial para brindar protección consular a los nacionales en el extranjero. En otros artículos que citaremos en su momento, se concentra nuestro análisis para explicar los alcances de la protección consular que se brinda a los nacionales del “Estado que envía” -o “estado de origen”.

### **1.2.3. Las obligaciones del Ecuador para la Protección consular de ecuatorianos en el exterior según el Convenio de Viena.**

El Convenio de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares establece los derechos y obligaciones de los Estados en lo que respecta al establecimiento y funcionamiento de las oficinas consulares en el extranjero. En el contexto de los derechos humanos, el Convenio de Viena reconoce la importancia de la protección consular como un medio para garantizar los derechos fundamentales de los individuos en el extranjero. Aquí hay algunas disposiciones relevantes del Convenio de Viena en relación con los derechos humanos y la protección consular:

**Derecho a ser asistido por personal consular:** el artículo 36 del Convenio de Viena establece el derecho de los nacionales extranjeros detenidos o encarcelados en un país extranjero a comunicarse con los funcionarios consulares de su país. Esta disposición garantiza que los individuos tengan acceso a la asistencia consular, lo que puede ser crucial para proteger sus derechos, incluido el derecho a un juicio justo y el derecho a un trato humano y digno.

**Notificación de detención o arresto de nacionales extranjeros:** Según el artículo 36, los Estados deben informar a los nacionales extranjeros detenidos de su derecho a solicitar asistencia consular. Esta notificación debe realizarse sin demora y de manera clara, para garantizar que los individuos estén plenamente informados sobre sus derechos y opciones legales.

**Funciones consulares en la protección de los derechos humanos:** Los consulados desempeñan un papel importante en la protección de los derechos humanos de sus nacionales en el extranjero. Esto puede incluir la supervisión de las condiciones de detención, la garantía de un juicio justo y la protección contra el trato inhumano o degradante.

**Medios de protección diplomática:** Si se violan los derechos humanos de un nacional en el extranjero, el Estado al que pertenece ese nacional puede ejercer la protección diplomática a través de sus oficinas consulares. Esto puede implicar la presentación de quejas ante las autoridades del país anfitrión o la intervención en procedimientos legales para garantizar un trato justo y equitativo.

Hay que tomar en cuenta que, el artículo 36 es un importante elemento para comprender que la distinción de los elementos de la protección consular es necesaria,

pues establece un marco legal importante, que a su vez contribuye a la protección de los derechos humanos de los individuos en el extranjero. La asistencia consular garantiza que los nacionales extranjeros tengan acceso a recursos y protección legales que son fundamentales para la promoción y protección de sus derechos humanos.

**Asistencia en casos de emergencia:** Las embajadas y consulados de Ecuador están disponibles para ayudar a los ciudadanos ecuatorianos en situaciones de emergencia, como accidentes, enfermedades graves o desastres naturales. Pueden coordinar con las autoridades locales y proporcionar asesoramiento y apoyo.

**Asistencia legal:** En caso de detención o arresto, los ciudadanos ecuatorianos tienen derecho a solicitar asistencia consular. Las embajadas y consulados de Ecuador pueden proporcionar asistencia legal, incluida la coordinación con abogados locales y asegurando que se respeten los derechos del detenido de acuerdo con las leyes locales e internacionales.

**Asistencia en casos de pérdida de documentos:** En caso de pérdida o robo de documentos de identificación, como pasaportes o documentos de viaje, las embajadas y consulados ecuatorianos pueden ayudar a los ciudadanos ecuatorianos a obtener nuevos documentos y brindar asesoramiento sobre los pasos a seguir.

**Registro de nacionales:** Las embajadas y consulados de Ecuador suelen llevar un registro de los ciudadanos ecuatorianos que residen en su área de jurisdicción. Esto facilita la comunicación y la prestación de servicios consulares en caso de emergencia o necesidad.

**Asistencia en situaciones de crisis:** En casos de crisis internacionales, como conflictos armados o desastres naturales en el extranjero, las embajadas y consulados de Ecuador pueden proporcionar orientación y asistencia a los ciudadanos ecuatorianos afectados, incluida la coordinación de evacuaciones si es necesario.

En resumen, la protección consular es una parte importante de la función diplomática de Ecuador en el extranjero, y las embajadas y consulados tiene como obligación estar disponibles y accesibles para brindar asistencia y apoyo a los ciudadanos ecuatorianos que puedan encontrarse en situaciones difíciles mientras están fuera del país.

#### 1.2.4. La Protección y Asistencia Consular

Antes que nada, hay que hacer una diferenciación entre los términos “protección” y “asistencia”. La IOM define a la protección como:

Toda actividad que tiene por finalidad obtener el respeto de los derechos individuales de una persona de acuerdo con la letra y el espíritu del orden jurídico, en particular el derecho internacional de los derechos humanos; el derecho internacional humanitario; el derecho internacional de la migración o el derecho internacional de los refugiados.

Con ello, la protección consular puede entenderse como:

La función consular que se traduce en la asistencia que brinda el Estado a sus nacionales fuera de su territorio, mediante las oficinas consulares acreditadas en otro Estado. Esta protección abarca a los migrantes arrestados, en prisión o bajo custodia por las autoridades de otro Estado. Los extranjeros, en general, deben ser informados sin dilación por el Estado receptor del Derecho Internacional sobre Migración derecho que tienen de comunicarse con sus autoridades consulares (Art. 36 ,1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963) (Naciones Unidas, 1963).

Mientras que la asistencia consular se entiende como el deber de los funcionarios consulares de aconsejar y brindar atención y asesoría jurídica a sus connacionales en sus relaciones con las autoridades del país donde se encuentren. Otra definición podría ser:

El conjunto de funciones administrativas que realiza la representación consular en favor de sus nacionales en asuntos menores, entre ellos: proveer orientación y consejo a los nacionales en su relación o trato con autoridades extranjeras; visitas a nacionales detenidos en prisiones, entre otras. (Naciones Unidas, 1963)

Muchos académicos sugieren acertadamente no confundir la protección consular con protección diplomática, así como tampoco otros tipos de protección aplicados en el Derecho Internacional como son: la protección de facto, la protección temporal; y la protección internacional.

La protección consular, conforme lo señala el artículo 5 de la VCCR, determina que un funcionario está autorizado para desarrollar gestiones ante las autoridades locales del Estado receptor en favor de sus nacionales -sin importar el estatus migratorio de los mismos-, Así pues, la protección consular no es discrecional, porque la oficina respectiva no puede evadir sus deberes y responsabilidades frente a sus

connacionales, ya que es su vínculo, producto de las relaciones del Estado de origen, con sus nacionales en el exterior.

En consecuencia, para activar la protección consular no se requiere que la falta sea consecuencia de una o varias violaciones a las normas de derecho interno, basta que el afectado sea originario del Estado para que el funcionario acuda en su ayuda, teniendo la obligación de visitarlo, en este caso en los centros de detención para migrantes.

Por otra parte, la protección diplomática es una institución jurídico-internacional que posee procedimientos clásicos para asegurar la aplicación de la norma internacional, a diferencia de la protección consular que se estructura como un derecho del Estado y no de sus nacionales. En palabras de González Campos, citado en (Tapia R, 2017) , es:

La acción que un Estado lleva a cabo, frente a otro Estado o una Organización Internacional, reclamando la debida aplicación del derecho internacional, bien en relación con un hecho ilícito del que han sido víctimas sus nacionales e imputable alas autoridades del Estado o la Organización frente a la cual se reclama, bien para asegurar el respeto de sus propios derechos. (Tapia R, 2017, pág. 342)

Para activar la protección diplomática hay varios requisitos, entre ellos, de que en otro Estado no haya cometido un hecho ilícito internacional; tampoco haya atentado contra los intereses nacionales del Estado de origen; sin embargo, lo más importante es que el afectado posea la nacionalidad efectiva de dicho país en forma continua hasta la fecha de su detención. Otro requisito es el haber agotado todos los recursos judiciales definidos en el derecho interno del Estado en el cual se cometió el desacato. Finalmente demostrar que se ha tenido buena conducta dentro del territorio de infracción.

Una vez aclarada la diferencia entre “protección consular” y “protección diplomática”, ahora es necesario distinguir “protección” de “asistencia” consular, puesto que muchas veces existen confusiones en las disposiciones jurídicas, reglamentos y hasta leyes orgánicas.

Esta diferenciación se encuentra establecida en: Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 Artículo 3, núm. 1, dice: Protección diplomática:

1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: ...b.) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;" Y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963- Artículo 5, lit. a), dice: Protección Consular: " a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; El Artículo 5, lit. e) dice: Asistencia Consular: " e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas (Naciones Unidas, 1963)

La protección consular, como se explicó anteriormente, es la acción por medio de la cual los oficiales respectivos están autorizados para desarrollar acciones en favor de sus nacionales que han recibido un trato ajeno por parte de las autoridades locales, conforme lo establece el derecho interno consignado en el art. 5 de la VCCR., debido al cometimiento de una falta por parte de un nacional a la ley de un país. La asistencia consular se puede dar a todo momento y no necesariamente- como insistimos- cuando se haya registrado un hecho contrario a la normativa interna del país de destino.

Al respecto, Martí plantea dos ámbitos en donde se brinda asistencia consular: el área física en la cual se desenvuelve el cuerpo consular; y, el de servicio especializado cuando requiere el nacional. El primer caso tiene relación con las oficinas en donde la sección diplomática brinda información sobre programas de retorno o prevención de deportaciones; en el segundo, frente a un requerimiento legal, el cónsul interviene frente o con las autoridades locales para brindar asistencia especializada a un ciudadano, tal un asunto de robo, ataque discriminatorio, accidente, gestiones de permisos para realización de eventos en espacios públicos para conmemorar fiestas patrias, entre otros.

### **1.3. Sentencias Internacionales sobre Protección Consular**

#### **1.3.1. Caso Avena y otros mexicanos**

El "Caso Avena" (Corte Internacional de Justicia, 2004) se refiere a un caso importante que involucra la protección consular ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que es un órgano judicial de las Naciones Unidas. En el caso específico de Avena v. Estados Unidos, la CIJ dictaminó en 2004 que Estados Unidos había violado las obligaciones del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares al no informar

adecuadamente a los ciudadanos mexicanos arrestados de su derecho a recibir asistencia consular. El caso Avena involucró a un ciudadano mexicano llamado Ángel Breard, quien fue arrestado y condenado a muerte en Virginia, Estados Unidos, sin haber sido informado adecuadamente de su derecho a recibir asistencia consular de acuerdo con el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares.

La CIJ determinó que Estados Unidos había infringido sus obligaciones consagradas en el Convenio de Viena y ordenó que se revisaran los casos de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos que no habían sido informados adecuadamente de su derecho a asistencia consular.

Este caso estableció un precedente importante en el ámbito de la protección consular y resaltó la importancia de que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de asistencia consular a sus ciudadanos detenidos en el extranjero.

### **1.3.2. Caso Breard Vs. Greene**

El caso Breard v. Greene (Breard vs. Greene, 1998) es otro ejemplo destacado que ilustra la interacción entre la protección consular y los derechos humanos en el ámbito judicial. Este caso, que se remonta a 1998, involucró a Ángel Francisco Breard, un ciudadano paraguayo que fue arrestado y acusado de asesinato en Virginia, Estados Unidos.

A Breard no se le informó de su derecho a la asistencia consular de Paraguay, como lo exige el artículo 36 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares. Aunque Paraguay solicitó una demora en su ejecución ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el caso fue controvertido y se volvió políticamente complicado. El Tribunal Internacional de Justicia dictaminó que Estados Unidos había violado sus obligaciones bajo el derecho internacional al no notificar a Breard sobre su derecho a la asistencia consular. Sin embargo, la CIJ decidió no extender la demora solicitada por Paraguay, y Breard fue ejecutado. (Breard vs. Greene, 1998)

### **1.3.3. Caso LaGrand Vs. Arizona.**

El caso LaGrand v. Arizona es un caso emblemático que involucra la protección consular y los derechos humanos, específicamente en relación con el derecho de un nacional extranjero detenido en el extranjero a recibir asistencia consular de su país

de origen, de acuerdo con el artículo 36 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares. (Torrecuadrada García-Lozano, 2004)

En 1982, dos ciudadanos alemanes, Karl y Walter LaGrand, fueron arrestados en Arizona, Estados Unidos, por un robo a mano armada que resultó en el asesinato de un empleado de una oficina de correos. Durante el proceso judicial, los LaGrand no fueron informados de su derecho a solicitar asistencia consular de Alemania, en violación del artículo 36 del Convenio de Viena.

El caso llegó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), donde Alemania presentó una demanda contra Estados Unidos alegando que este último había violado sus obligaciones en virtud del derecho internacional al no informar a los LaGrand de su derecho a asistencia consular. En 1999, la CIJ emitió un fallo en el que dictaminó que Estados Unidos había violado sus obligaciones bajo el artículo 36 del Convenio de Viena en el caso de los LaGrand.

El fallo de la CIJ en el caso LaGrand sentó un precedente importante sobre la importancia de notificar a los nacionales extranjeros detenidos de su derecho a solicitar asistencia consular. Además, destacó la obligación de los Estados de cumplir con las disposiciones del Convenio de Viena en aras de garantizar un juicio justo y el respeto de los derechos humanos de los nacionales extranjeros detenidos en el extranjero.

#### **1.3.4. Caso Vélez Vs. Panamá.**

Jesús Vélez Loor, ecuatoriano fue arrestado por el Estado de Panamá por su condición de indocumentado; y luego fue detenido por dos años negándole las garantías del debido proceso y la oportunidad a defenderse. Vélez pasó detenido en condiciones inhumanas en centro penitenciarios junto a personas que sido procesados y sentenciados por delitos penales, algo que es observable y que implica responsabilidad del Estado dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos delitos inmigratorios junto con personas acusadas y/o condenadas por delitos penales. Durante su tiempo detenido y bajo responsabilidad del Estado panameño, Vélez sufrió torturas y otras formas de maltrato, incluido discriminación. Con ello, en 2010, la CIDH sentencia a Panamá por haber violado la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la tortura; ordenando a Panamá varias reparaciones materiales e inmateriales, empezando por crear centros

de detención para personas detenidas por asuntos migratorios. (Velez vs Panamá, 2010)

Lo interesante de esta sentencia es que Panamá nunca notificó a Ecuador sobre la detención de su nacional, así mismo, cuando Vélez Loor comunicó formalmente al gobierno ecuatoriano sobre la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto la Asamblea Nacional y El Ministerio del Migrante de esa época, informó que no era competencia de Ecuador el conocer el caso porque Ecuador no era demandado, vulnerando inminentemente el derecho a protección consular de Vélez Loor. La defensa técnica de Vélez Loor presentó una demanda de Acción de Incumplimiento en la Corte Constitucional, y le declararon improcedente porque Ecuador nunca recibió sentencia internacional, lo que le exime de responsabilidad como Estado, este es uno de los casos relevantes para explicar cómo se debe aplicar la protección consular.

#### **1.4. Base Legal del Ecuador al respecto de protección y servicios consulares**

##### **1.4.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)**

La Constitución de la República del Ecuador, en su numeral 1 artículo 154, establece que:

A las ministras o ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. “Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

La Constitución de la República del Ecuador, establece en su Título VIII, los principios de las Relaciones Internacionales del país, y en su Capítulo III, Sección Tercera, numeral quinto los derechos relacionados con Movilidad Humana.

El artículo 392 de la Constitución de la República, dispone que:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

El artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, señala que ejercen funciones consulares tanto las Misiones Diplomáticas como las Oficinas Consulares.

#### **1.4.2. Ley Orgánica de Servicio Exterior, LOSE**

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior establece “El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional del Estado, conforme a la Constitución Política de la República, a las leyes y al derecho internacional.”

El del artículo 2 de la Ley Orgánica Servicio Exterior, establece:

Corresponde al jefe de Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional y del Servicio Exterior. Como órgano inmediato al jefe de Estado, corresponde al ministro de Relaciones Exteriores colaborar directamente con el jefe de Estado en la formulación de la política internacional y ejecutarla. El ministro es, además, el jefe directo del Servicio Exterior. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

El del artículo 3 de la Ley Orgánica Servicio Exterior, señala:

Integran el Servicio Exterior de la República: 1) El Ministerio de Relaciones Exteriores; 2) Las misiones diplomáticas; y, 3) Las oficinas consulares”. El artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, dispone: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección directa del ministro, es el órgano central que orienta, dirige y coordina el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

El artículo 63 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, señala:

Las Oficinas Consulares dependen directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores (...). Sin embargo, la Misión Diplomática puede impartir instrucciones a los consulados bajo su jurisdicción en todo lo que se relacione con asuntos generales de orden político, diplomático o económico y en los que requieran la intervención de los órganos representativos del poder público de dicho país. La oficina consular de más alta categoría en un país podrá tratar directamente con tales órganos y por intermedio de aquella, las demás oficinas consulares ecuatorianas bajo su jurisdicción, en el solo caso de no existir misión diplomática ecuatoriana en ese país y con sujeción a las normas y prácticas internacionales. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

El artículo 68 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, establece: “Las oficinas consulares honorarias están subordinadas, jerárquicamente, a las correspondientes

oficinas consulares rentadas y, por ende, a la respectiva misión diplomática”. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

El artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), señala que, “los funcionarios consulares intervendrán en especial en aquellos actos que deban surtir sus efectos en el Ecuador, sean ecuatorianos o extranjeros los interesados en dichos actos”. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

Con tal propósito, intervendrán los funcionarios consulares en los siguientes asuntos, autorizándoles debidamente:

a) Certificaciones, legalizaciones y visas de documentos referentes al comercio y la navegación para el tráfico de mercancías; b) Actuaciones relacionadas con la inmigración, ingreso de extranjeros y el turismo; otorgamiento de visas; y concesión de pasaportes y documentos de viaje a ecuatorianos; c) Funciones notariales y de registro; estado civil; sucesiones; autorización y otorgamiento de testamentos; celebración de contratos; recepción de declaraciones y protestas; y, en general, los actos judiciales y administrativos en que les corresponda intervenir; y, asimismo, en el cumplimiento de las comisiones que, de conformidad con la ley, les sean encomendadas por los tribunales y jueces de la República; y, d) Actos relacionados con la protección a los ecuatorianos, ayuda e intervención ante las autoridades. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

### **1.4.3. Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH**

El artículo 1 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana publicada en el Registro Oficial 938 del 6 de febrero de 2017, dispone:

La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de inmigrantes; y, sus familiares. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017)

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, define como Disposición Reformatoria al artículo 62 de La ley Orgánica del Servicio Exterior: - Las oficinas consulares del Estado ecuatoriano se crearán de conformidad con lo establecido en la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y la normativa interna que para el efecto expida la autoridad de relaciones exteriores. “Las Oficinas Consulares son: a)

Consulados generales; b) Consulados; c) Viceconsulados; y d) Agencias consulares”. Estas unidades también podrán prestar servicios a través de mecanismos virtuales y de consulados móviles”. (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017)

#### **1.4.4. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana**

El artículo 1 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que:

Le corresponde la rectoría de la movilidad humana al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien ejecutará el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Constitución de la República sobre la materia y ejercerá las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, este Reglamento y demás normativa vigente. (Ecuador, Presidencia de la República, 2022)

El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su artículo 4 señala que:

Las personas ecuatorianas o extranjeras podrán recibir, en caso de requerirlo, servicios tanto en territorio ecuatoriano como en el exterior. En el exterior, los servicios consulares se prestarán a través de las diferentes oficinas consulares. (Ecuador, Presidencia de la República, 2022)

#### **1.4.5. Reglamento de Oficinas Consulares**

El artículo 30 del Reglamento de Oficinas Consulares, señala: “Para los efectos administrativos, las Oficinas Consulares están bajo la jurisdicción de la Misión Diplomática ecuatoriana del país de su residencia”. (Ecuador, Presidencia de la República, 2022)

#### **1.4.6. Reglamento de Funcionamiento de los Consulados Honorarios del Ecuador y Actuaciones de sus Cónsules Honorarios**

El artículo 2 del Reglamento de Funcionamiento de los Consulados Honorarios del Ecuador y Actuaciones de sus Cónsules Honorarios;

Cónsul Honorario es la persona nombrada para ejercer funciones consulares en el exterior, sufraga los gastos de la oficina consular con recursos de su patrimonio, no percibe remuneración alguna por el ejercicio de sus actuaciones y no forma parte del Servicio Exterior. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2011)

#### **1.4.7. Decretos Ejecutivos**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1239, de 25 de noviembre de 2016 el presidente de la República, dispuso: “transfíerese a la Dirección General de Registro Civil identificación y cedula, la atribución para otorgar pasaportes en el Ecuador que actualmente le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana” (Ecuador, Presidencia de la República, 2016), por lo que, el otorgamiento de documentos de viaje en el exterior es una competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

#### **1.4.8. Acuerdos Ministeriales**

El artículo 1 del **Acuerdo Ministerial Nro. 139**, de 24 de noviembre de 2017, delega al viceministro de Movilidad Humana para que en su calidad de autoridad de movilidad humana suscriba los acuerdos ministeriales y resoluciones administrativas que expidan la normativa secundaria, así como los demás protocolos que garanticen el efectivo cumplimiento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

A través del **Acuerdo Ministerial 0000108**, de 14 de agosto de 2019, se dispone “Establecer la Categorización de las Oficinas Del Ecuador en el Exterior que Ejercen Funciones Consulares”.

A través del **Acuerdo Ministerial 000209**, de 21 de marzo de 2021, se aprueba el modelo de gestión consular de la República del Ecuador.

#### **1.4.9. Sentencias de la Corte Constitucional sobre Asuntos Migratorios**

##### **1.4.9.1. Sentencia No 639-19-JP/20 de 2020**

La sentencia No. 639-19-JP/20 de la Corte Constitucional se centra en el caso de la expulsión colectiva de migrantes, específicamente en relación con los ciudadanos Francisco José Cuarte Bermúdez, Francis Kelismar Rivero Velásquez, Javier, entre otros. El juez ponente, Ramiro Avila Santamaría, determinó que la expulsión colectiva de migrantes vulnera los derechos fundamentales de esta población vulnerable. En la sentencia se resalta la importancia de garantizar el respeto a los derechos humanos de todos los individuos, independientemente de su condición migratoria. Se establece que las expulsiones colectivas son contrarias a los principios de dignidad, igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución. Por lo tanto, la Corte ordena que se detengan las prácticas de expulsión colectiva de

migrantes y se respeten sus derechos fundamentales, asegurando un trato digno y humano para todas las personas en situación de migración. Esta sentencia destaca la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y garantizar su inclusión y respeto en la sociedad.

#### **1.4.9.2. Sentencia 2120-19-JP/21 de 2021. Migrantes menores de edad no acompañados**

En el caso 2120-19-JP/21 la Corte Constitucional revisó la decisión adoptada por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, que resolvió la acción de protección presentada en favor de tres hermanos Diego de 10 años, Endri de 16 años y Enderson de 21 años, a quienes los agentes de control migratorio del Centro Binacional de Atención en Frontera de San Miguel de Sucumbíos (CEBAF) impidieron el ingreso regular al territorio ecuatoriano para reunirse con su madre. La Corte analiza los derechos constitucionales a migrar, interés superior del niño, confirma la decisión adoptada por la unidad judicial y desarrolla parámetros al respecto. Resolviendo en esta confirmar la vulneración del derecho a la reunificación familiar, también declarar que el Ministerio de Gobierno, a través de la unidad de control migratorio de San Miguel de Sucumbíos, vulneró el derecho a migrar de los hermanos y determinó la responsabilidad administrativa de los servidores encargados del control migratorio que impidieron su ingreso.

#### **1.4.9.3. Sentencia no. 2185-19-JP/21 de 2021 Derecho a hijas e hijos de adolescentes a ser inscritos en el Registro Civil**

La sentencia No. 2185-19-JP la corte Constitucional establece que las hijas e hijos de adolescentes migrantes tienen derecho a ser inscritos en el registro civil, independientemente de la situación migratoria de sus padres. La sentencia reconoce que la falta de documentación de los padres no puede ser motivo para negar el derecho de inscripción de los menores, ya que esto vulnera su derecho a la identidad y a la protección de sus derechos fundamentales. Resalta la importancia de garantizar el acceso a la inscripción de nacimiento de los menores, ya que esto les permite acceder a servicios básicos como salud, educación y protección social. Además, destaca que la inscripción de nacimiento es un acto fundamental para garantizar la

plena integración de los menores en la sociedad y para prevenir situaciones de apatridia.

En los tres de varios casos que la Corte Constitucional aborda, sobre asuntos migratorios, éstos son no tienen que ver sobre protección consular y la responsabilidad del Estado Ecuatoriano, sino por el contrario, es el cumplimiento del VCCR por parte del Estado Ecuatoriano el notificar la situación legal de los extranjeros residentes en el Ecuador.

## CAPÍTULO II

### 2. MARCO METODOLÓGICO

La fundamentación de la Estrategia Investigativa o Metodología de Investigación utilizada, parte del paradigma interpretativo, mismo que de acuerdo a (Martínez, 2016, pág. 4) “se detona a partir de la concepción de aprendizaje según la cual, la persona aprende por medio de su interacción con el mundo físico, social y cultural en el que está inmerso”. Por ello, este estudio interpreta a la protección consular según sus elementos:

- a) servicios consulares; y,
- b) derechos consulares de los nacionales ecuatorianos en el exterior.

Es decir, ambos elementos son categorías que parten de definiciones que no son considerados tácitamente la normativa nacional ni anexos o considerandos que les respaldan, siendo este estudio una investigación meramente de enfoque cualitativo, donde el paradigma interpretativo pretende esclarecer lo que se presume, asume y aduce como la protección consular sin identificar la obligatoriedad de la responsabilidad de garantizar derechos ni la discrecionalidad de la asignación de servicios en la política pública de los diversos gobiernos entre 2017 y 2023.

Para llevar a cabo esta investigación, se adoptó la investigación jurídica en combinación con los enfoques analítico-sintético y deductivo, a través del enfoque cualitativo para el análisis. Dentro del diseño de investigación se optó por utilizar el no experimental. En términos de recolección de datos, se utilizaron la técnica documental. Además, se hizo uso de fuentes primarias y secundarias para respaldar la información recopilada. Al ser un estudio de tipo cualitativo no se incluye muestra, ni población

#### 2.1. Tipo de investigación

La investigación jurídica es un enfoque metodológico específico de aspectos legales que permiten explicar fenómenos considerados complejos dentro de las ciencias sociales. Según diversos autores, como Tantaleán (2015), menciona que “este método explica o describe el fenómeno social que tiene relación con normas o comportamientos que ya rigen un control legal; y éste estudio depende de la profundidad de su análisis”. Este tipo de investigación se realiza con la finalidad de

esclarecer la diferencia de las categorías jurídicas de Derecho, servicio, protección y servicio consular.

El uso del tipo de investigación jurídica en este estudio se justifica en una profundizada axiológica por el fin que persigue. Principalmente, la protección consular dispuesta en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963; y, la asistencia consular dispuesta en el artículo 5 de la misma convención son cuestiones de gran relevancia en el ámbito legal, exegéticamente claras porque la norma lo dispone, pero axiológicamente ambiguas por el uso que los estados y la política pública les da. Por ello, es requerida la investigación jurídica que permita, a través de una investigación de profundidad media, comprender el fenómeno complejo en cuestión. Estas categorías involucran aspectos legales, derechos humanos, aspectos éticos y consecuencias emocionales, por lo que un enfoque jurídico permite una comprensión integral sintáctica, teleológica y sobretodo epistémica de estos fenómenos complejos. Además, al abordar estas cuestiones desde una perspectiva jurídica, se pueden identificar las contraposiciones planteadas entre el servicio y la obligatoriedad del derecho, las mismas que se reflejan en fallas de la aplicación de la ley y cuestiones relacionadas con la justicia.

Así, se utilizó el tipo de investigación jurídica en este estudio debido a la confusión del uso de dichos términos normativos y la naturaleza legal de cada una de las peticiones relacionadas con la asistencia consular. Este enfoque metodológico permite una comprensión integral de estos fenómenos, teniendo en cuenta principalmente los aspectos reglamentarios, de gestión en soluciones efectivas y el fortalecimiento del marco legal y de protección de los derechos de ecuatorianos en el exterior.

## **2.2. Métodos de investigación**

Los métodos constituyen las herramientas que definen la forma de cómo se tienen los resultados, así como la forma de abordar el problema de investigación. En esta investigación, se seleccionó al método analítico sintético y deductivo para describir y llegar a un análisis debidamente fundado. Estos métodos incluyen:

### **2.2.1. Método analítico-sintético**

Es una investigación que desagrega y de análisis objetivo que descompone individualmente a los elementos de un problema de investigación sacando

características y enfatizando las cualidades de los elementos que conforman el problema de investigación (modo analítico o comparativo), donde al final se realiza su explicación a modo de síntesis o de ideas concretas y funcionales (modo sintético). En otras palabras, es el método que analiza por separado los elementos y los une de forma no compleja, juntándolos de una forma genérica y muy comprensible que entrega una visión general completa y amplia del problema (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

La elección de emplear el método analítico-sintético en esta investigación se basa en su capacidad para desentrañar la complejidad inherente a la asistencia consular. Estos temas involucran numerosos factores interrelacionados, como cuestiones legales, psicológicas, socioculturales y éticas. Al descomponer estos elementos en su análisis (enfoque analítico), se pueden identificar las interacciones clave y las áreas de tensión. Luego, al sintetizar estos hallazgos (enfoque sintético), se puede construir una imagen integral de cómo estos factores se combinan para dar forma al problema en su totalidad. (Rodríguez Jiménez & Pérez Jacinto, 2017)

El método analítico-sintético genera la posibilidad de interactuar con ciencias jurídicas y exactas, algo que permite comprender las perspectivas de la política pública y de las categorías jurídicas en un solo texto. Esta forma de investigar aporta a una comprensión lógica y de fácil explicación de la realidad de los demandantes de servicios y protección consular de la población ecuatoriana en el exterior, lo que, a su vez, puede respaldar la formulación de políticas públicas más efectivas, optimiza la adecuada toma de decisiones y la promoción de la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos. En definitiva, el método analítico-sintético permite una exploración profunda y una comprensión clara de esta problemática.

### **2.2.2. Método deductivo**

La investigación se apoya del método deductivo que, de acuerdo a (Cohen & Gabriela, 2019) es una forma de sacar conclusiones particulares a partir del conocimiento previo sobre eventos generales.

El método deductivo, según Barchini (2006) menciona que el método “consiste en extraer razonamientos lógicos de aquellos enunciados ya dados” (Barchini G. , 2006), en síntesis este método va de la causa al efecto, de lo general a lo particular,

es prospectivo y teórico; comprueba su validez basándose en datos numéricos precisos.

Así mismo, el método deductivo, según sus raíces lingüísticas se relaciona a conducir o extraer está basado en el razonamiento, al igual que el inductivo. Sin embargo, su aplicación es totalmente diferente, ya que en este caso la deducción intrínseca del ser humano permite pasar de principios generales a hechos particulares. Lo anterior se traduce esencialmente en el análisis de los principios generales de un tema específico: una vez comprobado y verificado que determinado principio es válido, se procede a aplicarlo a contextos particulares. (Torres Bernal, 2006)

Si las premisas del razonamiento deductivo son verdaderas, la conclusión también lo será. Este razonamiento permite organizar las premisas en silogismos que proporcionan la prueba decisiva para la validez de una conclusión; generalmente se suele decir ante una situación no entendida o asumida, sin embargo, el razonamiento deductivo tiene limitaciones, (Dávila Newman, 2006) por ello y para no complicar más el fenómeno de la protección consular, es necesario empezar con premisas verdaderas como lo que dispone la norma para llegar a conclusiones válidas como los resultados que presentan los informes de rendición de cuentas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

### **2.3. Diseño de investigación**

En este estudio se optó por la investigación no experimental por varios motivos: el primero, se comparan categorías en las definiciones. Segundo, se busca recopilar datos que demuestren que la política pública interpreta las definiciones en cuestión. El diseño de investigación se refiere a la estructura y la planificación sistemática que guía el proceso de investigación. Implica la toma de decisiones sobre cómo se recopilarán y analizarán los datos, así como la elección de los métodos y técnicas que se utilizarán. Un diseño de investigación sólido proporciona un marco claro para la recopilación y el análisis de datos, lo que contribuye a la validez y la confiabilidad de los resultados. Además, un diseño adecuado garantiza que los investigadores puedan responder a sus preguntas de investigación de manera efectiva y eficiente (Martínez, 2016).

Si bien, el diseño de investigación es primordial, éste debe ser realizable y contar con herramientas funcionales para que no pierda calidad la investigación (García & Sánchez, 2020). Esta investigación se planificó con la intención de evitar sesgos, al tener conciencia que los errores que se pueden cometer son de carácter dogmático y también interpretativo doctrinario, al asumir lo que explica el artículo 36 y el artículo 5 en la misma VCCR, ello ha permitido ser funcional manejo de recursos.

La elección del diseño no experimental en esta investigación se justifica por la naturaleza del tema: la comparación y verificación de la confusión cualitativa de las definiciones de protección y asistencia consular, que involucra situaciones funcionales y de priorización y, en muchos casos, ilegales o injustas. Un diseño no experimental permite a los investigadores recopilar datos de manera ética y no invasiva, observando y analizando fenómenos tal como se presentan en la realidad.

#### **2.4. Enfoque de investigación**

El enfoque cualitativo en la investigación se centra en exposición de las cualidades de los elementos de los fenómenos, o mejor dicho, en la identificación de datos de naturaleza no cuantificables, es decir, se enfatiza en la comprensión en profundidad de experiencias, percepciones y significados de los significados, que se muestran en esta investigación....

. Este enfoque utiliza métodos como entrevistas, observación participante y análisis de contenido para explorar las perspectivas de los participantes, revelar narrativas complejas y capturar la riqueza de los datos cualitativos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006). Se busca comprender cómo las personas interpretan y dan sentido a sus experiencias, así como identificar patrones emergentes y temas significativos.

El enfoque cualitativo se empleó en esta investigación debido a su capacidad para profundizar en las dimensiones subjetivas y contextualizar el fenómeno de asistencia consular del servicio y/o, protección. Estos temas involucran experiencias profundamente personales y complejas, los actores involucrados.

Además, el enfoque cualitativo es especialmente adecuado para investigar cuestiones éticamente sensibles y difíciles de cuantificar. Proporciona una comprensión más completa de las experiencias de las solicitantes de protección consular y las respuestas de la sociedad y las instituciones. Al recopilar y analizar

datos cualitativos, se pueden identificar patrones emergentes, construir teorías y proporcionar información contextual que complementa los datos cuantitativos y enriquece la comprensión general de la protección. (Barchini, 2006)

## **2.5. Fuentes de información**

Las fuentes de información en una investigación se refieren a las diversas fuentes y recursos que proporcionan datos, evidencia, contexto y conocimiento relacionado con el tema de estudio. Estas fuentes pueden variar ampliamente e incluir libros, artículos académicos, informes gubernamentales, bases de datos en línea, encuestas, entrevistas, observaciones, entre otros. Las fuentes de información son esenciales para respaldar los argumentos y hallazgos de la investigación, proporcionando una base sólida y verificable (Hernández & Mendoza, 2018)

Uno de los tipos clave de fuentes de información utilizadas en esta investigación son los planes de gestión y las cifras oficiales publicadas por las instituciones públicas. (García & Sánchez, 2020)

## **2.6. Población y muestra**

Al ser una investigación cualitativa, ésta no aborda población ni muestra.

## **2.7. Técnicas de recolección de información**

En esta investigación sobre protección consular, se utiliza la técnica documental primaria y secundaria de recolección de información para recopilar datos de manera efectiva y abordar las dimensiones cualitativas del problema. (Barchini, 2006)

- **Revisión de Documentos:** Se realizará una revisión exhaustiva de documentos y fuentes secundarias relacionadas con el tema, como informes gubernamentales, registros legales, estudios previos, legislación pertinente y documentos de políticas. Esta técnica permitirá contextualizar la investigación y respaldar los hallazgos con datos y evidencia existentes. (Gallardo Aguirre, 2021)

Como en el párrafo anterior se señaló, el enfoque de esta investigación es de tipo cualitativo, el mismo que, según (Arbuet-Vignali, 2018) esta investigación estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas. Es así que, se analizarán los servicios consulares como derechos de los migrantes, las experiencias y percepciones de los

migrantes ecuatorianos, el rol y desempeño de los consulados; lo que permitirá comprender en profundidad las experiencias, perspectivas y significados atribuidos por los migrantes, evidenciando de esta manera la naturaleza y su alcance.

El nivel de investigación es descriptivo, el mismo que busca contar, narrar o explicar detalladamente los elementos de la protección consular, a través de aspectos y características de la derechos y servicios de los nacionales en el exterior; donde se pueda expresar la naturaleza y alcance que tuvieron durante el periodo 2017-2023, permitiendo narrar cronológicamente los cambios, si los hubieran en estas categorías, usando criterios de Witker (2017, pág. 125) quien manifiesta que la investigación descriptiva procura brindar una buena apreciación del funcionamiento de un fenómeno y de las maneras en que se comportan las variables.

El tipo de investigación a implementar en este estudio es de tipo documental, donde, de acuerdo a Aguilar citado en (Agudelo, 2008) no sólo se enfoca en el sistema jurídico integrado por el derecho positivo y el conjunto de valores y principios que sirven de marco interpretativo, sino que además se estudia la realidad social. Entonces, la investigación gira en torno a la explicación doctrinaria y dogmática con las realidades de los fenómenos coyunturales de la época, donde se podrá tener una apreciación propia y un punto de vista objetivamente sustentado en hecho de la realidad cronológica estudiada y el marco jurídico vigente en ese entonces, que permitirá comprender y abordar la complejidad de esta temática.

La generalidad de la investigación se aplica el método inductivo bajo el criterio de Graus, que considera a este método como una forma de sacar conclusiones generales a partir del conocimiento previo sobre eventos particulares. (Cohen & Gabriela, 2019). Se parte de la interpretación de los testimonios “100 Testimonios de Migrantes Detenidos en BTC” (Tapia, 2015) que entrega insumos de realidad de detenidos en procesos migratorios; y, de Ecuador y sus desafíos (Tapia, 2021) que explica los tipos de servicios consulares del Ecuador en los gobiernos 2017 y con proyección a gobiernos 2023.

Ergo, de un método sistemático que garantiza un enfoque riguroso y estructurado en la investigación, lo que ayuda a obtener resultados confiables y válidos. Al seguir este método, se asegura que todos los pasos necesarios se tomen en consideración y se obtenga una comprensión profunda y objetiva de los derechos

y servicios consulares como protección de los ecuatorianos en el exterior. Para (García & Sánchez, 2020) este método consiste en ubicar el objeto de estudio en el contexto y analizar sus relaciones y dependencias.

Como técnicas e instrumentos de Investigación; para recolección de datos se usa la técnica documental que, según (Escudero & Cortez, 2018) las técnicas documentales consisten en la identificación, recogida y análisis de documentos relacionados con el hecho o contexto estudiado. En este caso, se recopila información de fuentes primarias y secundarias de textos, artículos y revistas indexadas especializadas en flujos migratorios, y derecho administrativo de ingreso, salida y expulsión de extranjeros a diferentes países.

Teniendo en cuenta que es una investigación de tipo cualitativo no posee muestra ni población, las unidades a estudiar son los documentos. Se partirá de documentos referentes a migración, legislación, acuerdos bilaterales, informes consulares, políticas, y otros registros oficiales. Lo que se complementará con interpretación de testimonios y de artículos de prensa que describen la realidad coyuntural tanto social y económica del espacio estudiado lo que permitirá obtener un claro rol de cada elemento de la problemática.

## CAPÍTULO III

### 3. RESULTADOS y FACTIBILIDAD DE LA PROPUESTA

Parafraseando a Arbuet-Vignali (2018) la gestión consular es única e irrepetible de cada Estado, y por ende, sus intereses, elementos y composición son construidas según el tiempo y espacio de la coyuntura de las relaciones bilaterales y multilaterales de cada Estado y sus socios, en tal virtud, esto acarrea varias dificultades, entre ellas se citan dos:

La primera, las variables de la gestión consular son numerosas y sus combinaciones son infinitamente más numerosas que en otras áreas del derecho internacional público.

La segunda, la asistencia consular y las propuestas de servicios consulares pueden aceptarse o rechazarse y, aun así, se sigue con la investigación y la atención al público, sin embargo, para ser evaluados deben pasar años para saber si funcionaron o no. (Arbuer-Vignali, 2018).

Los servicios consulares van de la mano de los flujos migratorios, que en palabras de Tapia (Tapia R, 2017), deben sólo estudiados en plazos generacionales o de al menos 6 años. Se busca en este trabajo llegar a comprobar que los procesos de prestación de servicios de movilidad humana existen, sin embargo, requieren ir más allá, hacia una planificación al menos de mediano plazo, con el fin de optimizar recursos humanos y materiales, con el fin de ser más efectivos en la gestión de los servicios prestados.

Por otra parte, en este estudio no se abordó asignaciones presupuestarias, así como tampoco se realizaron procesos comparativos de gestión anterior a periodo fiscal 2014 al analizar el cumplimiento de las disposiciones legales para los servicios consulares. Los resultados obtenidos en este capítulo cuentan con tres partes: la primera parte, las oficinas consulares del Ecuador en el Mundo expone la composición y organización que el Estado Ecuatoriano han considerado adecuada para llevar a cabo la representación consular en el exterior. Se abordan los tipos y categorías de oficinas consulares, la forma de categorización y se exponen los retos de las oficinas consulares en el futuro.

La segunda parte presenta al lector los servicios de movilidad humana que el Ecuador posee y brinda en el exterior, donde se abordan los temas de la atención presencial y virtual, así como los puntos a tomar en consideración como son la pandemia COVID-19; y, los escenarios coyunturales actuales en el mundo. La tercera parte aborda el modelo de gestión consular, en la cual se plantean las necesidades de una planificación a mediano plazo y la maduración de los procesos adquiridos, tomando en cuenta las actualizaciones legales de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Como conclusiones, este trabajo comprueba que el MREMH posee procesos definidos y claros para prestación de servicios de movilidad humana, sin embargo, requiere ajustar el modelo de gestión a las reformas de la Ley.

### **3.1 Las oficinas consulares del Ecuador en el Mundo**

La Convención de Viena de 1963 (Naciones Unidas), dispone las facilidades que deben ser otorgadas por el Estado receptor, como las facilidades necesarias para el ejercicio de funciones (art. 28), la ayuda a la adquisición de locales y alojamiento de los miembros de la Oficina (art. 30); el facilitar la libre comunicación y visita de nacionales del Estado que envía, incluyendo a ciudadanos arrestados, detenidos, con prisión preventiva o que se encuentren cumpliendo una pena privativa de libertad (arts. 30; 36.1. a y c).

Así mismo, el artículo 63 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, señala que: “Las Oficinas Consulares dependen directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores... Sin embargo, la Misión Diplomática puede impartir instrucciones a los consulados bajo su jurisdicción en todo lo que se relacione con asuntos generales de orden político, diplomático o económico” y en los que requieran la intervención de los órganos representativos del poder público de dicho país. (Naciones Unidas, 1963)

El mismo artículo señala “la oficina consular de más alta categoría en un país podrá tratar directamente con tales órganos y por intermedio de aquella, las demás oficinas consulares ecuatorianas bajo su jurisdicción, en el solo caso de no existir misión diplomática ecuatoriana en ese país y con sujeción a las normas y prácticas internacionales”. (Naciones Unidas, 1963)

Para explicar de mejor manera las oficinas consulares y su gestión, es necesario aclarar que Ecuador posee dos tipos de oficinas consulares: I. consulados rentados; y, II. consulados honorarios, los cuales se detallan a continuación:

I. Oficinas que ejercen funciones consulares rentadas son oficinas que ejercen funciones consulares y representan los intereses del Estado ecuatoriano ante las autoridades locales según su circunscripción consular, para su funcionamiento se encuentran financiadas directamente por el Estado Ecuatoriano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

II. Consulados Honorarios son oficinas que ejercen funciones consulares y representan los intereses del Estado ecuatoriano ante las autoridades locales según su circunscripción consular, presidida por un funcionario consular honorario, quien no mantiene una relación de dependencia laboral, ni percibe una remuneración por parte del MREMH. El artículo 68 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, establece: “Las oficinas consulares honorarias están subordinadas, jerárquicamente, a las correspondientes oficinas consulares rentadas y, por ende, a la respectiva misión diplomática”. (Ecuador, Congreso Nacional, 2006)

Ahora bien, la definición de la categoría de las distintas Oficinas que conforman la red consular es potestad del MREMH, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Art.1 literal a) “Oficina consular”, Art. 9 “Categorías de jefes de Oficina Consular” y Art. 70. “Ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas” (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2011), el Ecuador estableció que las categorías de sus Oficinas que ejercen funciones consulares son: Consulados Generales; Consulados; Agencias Consulares; Secciones Consulares; y, Consulados Honorarios; los cuales se abordarán de una manera más amplia, gracias a la descripción realizada por la Dirección de Asuntos Consulares y Servicios de Movilidad Humana:

- **Consulado General.** - es la oficina consular de más alta categoría, es independiente de otras oficinas consulares, se ubica en circunscripciones consulares con la mayor demanda de servicios de la colonia ecuatoriana y de relaciones jurídicas y económicas bilaterales.
- **Consulado.** - es una oficina consular de mediana categoría. Es independiente de otras oficinas consulares y se ubica en circunscripciones consulares con una significativa demanda de servicios y de ciudadanos ecuatorianos.
- **Agencia consular.** - es una oficina consular secundaria que es parte de un Consulado General o Consulado, se rige según la Convención de Viena Sobre

Relaciones Consulares Art. 4, numeral 4: “También se necesitará el consentimiento del Estado receptor si un consulado general o un consulado desea abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma oficina consular”.

- **La Sección Consular.** es parte de una embajada, y desempeña funciones consulares al no existir una oficina consular en la capital del Estado Receptor.
- **Consulado Honorario.** es la oficina que ejerce funciones consulares y representa los intereses del Estado ecuatoriano ante las autoridades locales según su circunscripción consular, presidida por un funcionario consular honorario, quien no mantiene una relación de dependencia laboral, ni percibe una remuneración por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Su designación o remoción es potestad discrecional del Estado ecuatoriano mediante un procedimiento establecido por el MREMH. Los consulados honorarios tienen como eje esencial la atención, protección defensa y apoyo a los ciudadanos ecuatorianos en su circunscripción. Complementaria mente asistirá en la representación y promoción del Estado ecuatoriano bajo los lineamientos establecidos por el MREMH, Embajada y el Consulado Rentado.

Desde el punto de vista de la gestión, la Cancillería evalúa y categoriza a las oficinas consulares tomando en cuenta parámetros cuantitativos como: la población estimada de ciudadanos ecuatorianos en cada circunscripción; el número de empadronados registrados por el Consejo Nacional Electoral; el número de actuaciones consulares efectuadas; los casos de asistencia y protección atendidos; y, parámetros cualitativos como: la reciprocidad basada en la existencia y categoría de oficinas consulares acreditadas por otros países en el Ecuador; y finalmente, la importancia de las relaciones bilaterales que existe entre el Estado ecuatoriano y el Estado receptor. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021) (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2019)

Por último, el talento humano para las Oficinas Consulares se conforma por personal diplomático y personal auxiliar de carrera acorde al Reglamento de Oficinas Consulares, en base a las necesidades institucionales. En casos excepcionales -idioma o necesidad específica de la Oficina Consular- se considerará personal de apoyo bajo contrato local, acorde con la política institucional de personal de

establezca la Dirección de Administración de Talento Humano en base a las necesidades de las unidades operativas. Los titulares de las Oficinas que ejercen funciones consulares son:

- **Cónsul general:** diplomáticos con rango de Embajador, ministro o consejero.
- **Cónsul:** diplomáticos con rango de ministro, consejero, Primer secretario o Segundo secretario.
- **Jefe de Agencia consular:** diplomáticos con rango Primer secretario o Segundo secretario.
- **Encargado de la Sección Consular:** los diplomáticos de menor rango de la Embajada.

Hasta el 2023 la red consular del Ecuador posee 164 oficinas consulares, - entre consulados, generales, consulados, agencias consulares, secciones consulares y consulados honorarios-; está compuesta por 68 oficinas rentadas que ejercen funciones consulares y 96 consulados honorarios (véase Tabla No. 1).

Tabla 1. Oficinas Consulares del Ecuador

<b>Oficinas Consulares por categoría</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Total</b>
Consulado General	9
Consulado	27
Agencia	1
Sección Consular	31
Consulado Honorario	96
<b>Total</b>	<b>164</b>

Fuente: (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, s.f.)

### 3.1. Portafolio de Servicios y atención consular con entre los años 2017 y 2020

La gestión de las oficinas consulares ha recibido modificaciones de fondo y forma, lo que ha generado bastantes dificultades para una adecuada gestión y maduración de sus procesos de atención. Ecuador coordinaba la gestión de sus oficinas consulares a través de lo dispuesto por el Modelo de Gestión Consular aprobado según Acuerdo Ministerial Nro. 000030, (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021).

Semanas después, previo a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo Nro. 20 de 10 de junio del 2013 (Ecuador, Presidencia de la República , 2013), donde la Secretaría Nacional del Migrante se convierte en un ente adscrito a la Cancillería como Viceministerio de Movilidad Humana.

En los últimos días del año 2013 se expide la norma para determinar las tipologías de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior, mediante el Acuerdo Ministerial No. 000132 (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013) de 27 de diciembre de 2013. En 2021, uno de los años que más transformaciones sufrió el MREMH, Mediante decreto 000123 (2021) se recategorizan las oficinas consulares en el exterior. Posteriormente, en febrero del 2017, entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017), el 06 de febrero de 2017, y en el mes de mayo se expide la reforma al Proceso Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que reorganiza el personal y eso afecta directamente a la gestión consular al reorganizar funciones y responsabilidades. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021).

En 2019, nuevamente se recategorizan los consulados y se produce un ajuste financiero y de asignación de recursos humanos en las oficinas consulares (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2019), de 14 de agosto de 2019. Este es un preámbulo de los cambios estructurales que han impedido una coordinación y ejecución de los procesos establecidos en un mediano y largo plazo. En el futuro inmediato, la red consular se encuentra en riesgo de seguirse reduciendo por falta de presupuesto, poniendo en riesgo la prestación de servicios de movilidad humana, así como fuentes propias de financiamiento del servicio exterior.

### **3.2. Portafolio de Servicios consulares y de movilidad humana 2017-2020**

El portafolio contiene una compilación de todos los servicios (propios y por delegación) que prestan las oficinas en el exterior que ejercen funciones consulares. Dentro de los servicios propios se encuentran los servicios consulares establecidos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, LOMH, (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017) donde en su artículo 23 establece las principales funciones de las oficinas consulares son:

Art. 23.- Servicio consular. En materia de movilidad humana, son funciones principales de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior:

1. Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose a lo dispuesto por la Constitución, instrumentos internacionales, la presente Ley y su ley de funcionamiento;
2. Prestar ayuda y asistencia a las personas ecuatorianas en el exterior;
3. Calificar y coordinar la asistencia en caso de vulnerabilidad, desastres naturales o conflictos armados y otras circunstancias excepcionales;
4. Brindar protección a las personas ecuatorianas en el exterior y sus familias;
5. Velar por los intereses de los ecuatorianos en el exterior, de los niños, niñas y adolescentes y personas que no tengan capacidad de representarse, particularmente en casos de vulnerabilidad, ausencia de padres o tutores de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos;
6. Acompañar a las personas ecuatorianas en el exterior ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, vigilar el acceso al debido proceso o tomar las medidas más convenientes para prevenir y evitar la indefensión de las personas ecuatorianas en el exterior cuando existan casos de vulnerabilidad;
7. Comunicar, a petición de parte, a los interesados las decisiones judiciales o diligencias de conformidad con los acuerdos internacionales vigentes;
8. Brindar servicios consulares, así como otros servicios públicos otorgados por delegación y los señalados en los instrumentos internacionales;
9. Informar la situación social, económica y política del Ecuador y todos los eventos relevantes y de interés para la comunidad ecuatoriana en el exterior, utilizando los mecanismos más ágiles para la difusión, como las tecnologías de información y comunicación;
10. Mantener y apoyar el desarrollo de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el territorio de su circunscripción, en coordinación con la misión diplomática de la que dependan de acuerdo a la política y agenda de cooperación internacional establecida por el ente rector;
11. Prestar ayuda, en la medida de sus competencias, a las naves, aeronaves y buques que tengan banderas del Estado ecuatoriano, así como a sus tripulantes;
12. Cumplir y hacer cumplir los instrumentos en materia de movilidad humana y cooperación consular suscritos por el Ecuador, para velar por el bienestar de las personas ecuatorianas amparadas por dichos instrumentos internacionales;

13. Mantener actualizado y promover mediante mecanismos ágiles, presenciales o virtuales el registro electoral, el registro para la comunidad ecuatoriana migrante y el registro de organizaciones en el exterior;
14. Promover el acceso, fomento, producción, circulación y promoción de la creatividad, las artes, la innovación, la memoria social y el patrimonio cultural en el exterior, en concordancia con las políticas culturales emanadas por la autoridad rectora de esta materia; y,
15. Las demás funciones establecidas por instrumentos internacionales, leyes vigentes, decisiones de la Función Ejecutiva y las otorgadas por delegación.

Para cumplir con lo establecido en la LOMH, la Subsecretaria de Movilidad Humana asignó dichas disposiciones en cinco (5) procesos, ocho (8) procedimientos y, treinta y seis (36) productos de los servicios de movilidad. Con estos procedimientos, se pueden consolidar asignaciones presupuestarias, acciones y disposiciones que cumplan con macro objetivos asignados por procedimiento, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020)

Por otra parte, la misma LOHM, dispone en su artículo 24 las atribuciones especiales para la asistencia y protección consular, en las cuales incluyen servicios por delegación previa coordinación con las demás instituciones del Estado. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017). Para tener un plan de acción definido sobre la aplicación y gestión de las atribuciones especiales para la asistencia y protección se establecieron tres procedimientos, sumando en total 11 procedimientos de todo el proceso de movilidad humana. En la tabla No. 2 se puede observar claramente los procesos, procedimientos y respectivos productos.

Tabla 2. Portafolio de servicios en la propuesta en procesos, procedimientos y productos de los servicios de movilidad humana en el Ecuador

		PROCESO	PROCEDIMIENTO	SERVICIO / PRODUCTO
PORTAFOLIO DE	SERVICIOS DE LA	REPRESENTACIÓN	Representación de Intereses Nacionales	Establecimiento de relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas con autoridades, organizaciones u otros grupos de interés a nivel local. (Se debe realizar en coordinación con la Embajada correspondiente).

<b>INFORMACIÓN</b>		Posicionamiento de los intereses nacionales en el Estado receptor.
	<b>Promoción Cultural, Turística, Inversiones y Comercial</b>	Generación de espacios de promoción del Ecuador en materia de comercio, inversiones, cultura y turismo.
		Asistencia a espacios de interés para el posicionamiento del comercio, inversión, cultura y turismo. (Se debe realizar en coordinación con la Embajada correspondiente).
	<b>Información y Direccionamiento</b>	Información de los servicios consulares.
		Atención de consultas realizadas por ecuatorianos y extranjeros.
		Información de los planes y programas de gobierno.
<b>SERVICIOS INSTITUCIONALES</b>	<b>Gestión de Documentos de Viaje</b>	Emisión de pasaporte ordinario, oficial y de servicio, diplomático y de emergencia.
	<b>Gestión de Legalizaciones</b>	Emisión de apostilla y legalización de documentos.
	<b>Gestión de Visas y Naturalizaciones</b>	Emisión de visas para Visitante Temporal.
		Emisión de visas para Residente Temporal.
		Emisión de visas para Residente Permanente.
		Transferencia de visas.
		Cancelación de visas.
		Naturalizaciones.
	Poderes en el exterior.	

<b>SERVICIOS POR DELEGACIÓN</b>	<b>Actos Notariales y Administrativos</b>	Testamentos en el exterior.
		Otros actos notariales en el exterior.
		Emisión de registro del servicio de paquetería 4x4 para ecuatorianos en el exterior.
		Solicitudes realizadas por jueces y tribunales (exhortos y fijación de carteles).
		Emisión de tarjeta de identificación consular para ecuatorianos.
		Menaje de casa.
	<b>Actos de Registro Civil</b>	Inscripción ordinaria y extraordinaria de nacimiento y de defunción. Celebración e inscripción de matrimonio.
		Emisión de partidas de nacimiento, matrimonio, defunción y certificado digital de datos de identidad.
	<b>Procesos Electorales</b>	Cambios de domicilio electoral.
		Certificaciones de desafiliación y apoliticismo.
		Proceso electoral en el exterior.
	<b>Educación distancia</b>	Proceso de inscripción en bachillerato virtual.
		Exámenes de ubicación, exámenes finales de la unidad didáctica, supletorio, remedial y de gracia.

<b>GESTIÓN DE PROTECCIÓN</b>	<b>Protección Ecuatorianos en el Exterior</b>	Repatriación de cadáveres o traslado de restos mortales de ecuatorianos en el exterior.
		Protección a ecuatorianos en el exterior por retorno asistido.
		Protección a ecuatorianos en situaciones de vulnerabilidad.
		Búsqueda y localización de ecuatorianos perdidos, desaparecidos, extraviados o incomunicados en el exterior.
		Asistencia a ecuatorianos en el exterior privados de libertad.
		Asistencia a ecuatorianos en el exterior deportados o expulsados hacia el Ecuador.
		Velar por el cumplimiento del debido proceso ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, para los nacionales del Estado ecuatoriano NN

Como se puede apreciar, los procesos y procedimientos de los servicios de movilidad humana abarcan la mayor cantidad de prestación de servicios y protección consular, los cuales, poseen datos muy útiles para la construcción de política pública.

### **3.3. 3.4 Factores endógenos y exógenos en la prestación de servicios de movilidad humana: Desafíos entre 2017 y 2023.**

Tal como se habló inicialmente en la introducción, uno de los puntos a tomar en cuenta en la prestación de servicios es la especificidad que cada oficina consular posee, de acuerdo con los parámetros cuantitativos y cualitativos con los que se categoriza, así por los factores endógenos y exógenos que cada circunscripción y oficina consular posee. Los factores son, según el Diccionario de la Real Academia Española (Real Academia Española, 2018): "Elemento o causa que actúan junto con otros".

En otras palabras, los factores son los efectos o causas específicas o generales que de forma inevitable van a relacionarse entre sí y van a ocasionar efectos en el servicio de movilidad. Los factores endógenos solo los elementos internos nacionales, que pueden ser modificadas sólo indirectamente a la variación de una o más variables exógenas; mientras que los factores exógenos son los efectos o causas específicas que van más allá de las acciones locales o internas. (Calzolaio & Guerra, 1996)

Este trabajo ha identificado tres factores endógenos que modifican la prestación de servicios de movilidad: 1. Las reformas legales; 2. Las relaciones bilaterales del Ecuador con otros Estados debido a las decisiones gubernamentales según el partido político de gobierno y 3. El presupuesto general del Estado. Los factores endógenos se convierten en variables independientes que marcan el ritmo y continuidad de los servicios de movilidad. Sin base legal, los instrumentos de planificación y financiamiento son inflexibles, dando oportunidad a malas interpretaciones y medidas remediales que poco o ningún efecto producen, además que de ser acciones de corta vida útil. Se hace énfasis en el presupuesto general del Estado, ya que el presupuesto será el elemento más importante en la toma de decisiones de las autoridades, en virtud que exista voluntad política mas no los medios adecuados para lograr lo propuesto, debido a dificultades financieras.

Por otra parte, se identificaron tres factores exógenos que inciden la prestación de servicios de movilidad: 1. Coyuntura internacional, problemas de actualidad mundial y las relaciones multilaterales; 2. Normativas internas del estado anfitrión; 3. Características particulares de la comunidad de ecuatorianos en la circunscripción consular del exterior.

Como arriba se mencionó que los factores endógenos son las variables independientes, los factores exógenos definen las variables dependientes del servicio de movilidad, al considerarse que los servicios nacen del Estado Ecuatoriano y su soberanía sustentada en su marco constitución y la voluntad de su pueblo. Los servicios de movilidad tienen su aplicabilidad y demanda según las características de estos tres factores. Dentro de la coyuntura internacional se puede poner como ejemplo las medidas globales implementadas para dar respuesta a la Pandemia COVID-2019.

Un ejemplo de normas internas del estado anfitrión podría ser las medidas que Estados Unidos aplica con su política migratoria; y es necesario detenerse en el tercer factor, las características particulares de la comunidad ecuatoriana residente en el exterior. La comunidad ecuatoriana en el exterior posee características muy particulares entre sí, que les hace prácticamente únicas debido a su composición social, los problemas que afectan, incluso los tipos de servicios demandados o los montos en remesas migratorias. (Tapia R, 2017, pág. 240).

La realidad política sobre las relaciones bilaterales de Ecuador con otros Estados varía entre Estado y Estado, sin embargo, el componente migratorio o relacionado con la comunidad de ecuatorianos en el exterior, es un elemento que siempre está atado a cualquier decisión que se negocie, siendo esta simbiosis, la razón cambiante más inestable debido a la realidad que cada gobierno considera pertinente, lo cual hace aún más compleja la prestación de servicios de movilidad.

Este es el verdadero motivo para saber que la prestación de servicios debe ser evaluadas y revisadas en periodos prudenciales que vayan más allá de los periodos presidenciales de los gobiernos, sino que existan planes plurianuales de mínimo seis años de vigencia. Para abordar esta realidad; dentro de la clasificación y seguimiento, cada consulado tiene su propia planificación operativa anual POA y, por ende, su propia estructura presupuestaria en el sistema de finanzas ESIGEF, lo que le permite tener una identidad específica en el sistema de planificación estratégica. Existen otros instrumentos independientes como el plan estratégico institucional, PEI que debe estar plasmado en el sistema GPR o Gestión por Resultados que ayudan a identificar de mejor manera la calidad y los servicios que cada oficina consular puede requiere ofrecer.

#### **3.4. Portafolio Tecnológico de servicios de movilidad humana de forma Virtual-Telemática. La asistencia consular entre 2020 y 2023**

El MREMH posee una infraestructura tecnológica que brinda soporte técnico al personal de las oficinas consulares en todos los procesos, procedimientos y productos. Y para el caso se han creado herramientas de registro y buenas prácticas internas que permiten llevar una gestión más adecuada de la prestación de servicios de movilidad, accediendo a datos necesarios para la formulación de política pública o

evaluación de las acciones. Cada proceso posee herramientas informáticas de soporte.

El proceso Representación tiene aplicaciones como el SITRAC (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020) o sistema de tratados, y un módulo que en la página web de la cancillería (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020). El proceso Información se apoya en la página web de Cancillería y el Consulado virtual (2020, pág. 13), una vitrina de servicios, donde se pueden obtener citas, presentar información sobre los trámites, requisitos y servicios que se pueden obtener, agilizando y descongestionando la atención sobre información en los consulados.

El proceso Servicios Institucionales tiene su soporte en el sistema ESIGEX, o Sistema de Gestión para Servicio Exterior, en donde se registran a los extranjeros, lleva el control de especies, control financiero y emisión de la visa. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013).

Así mismo el en Sistema de Pasaportes del Registro Civil; el consulado virtual, el Sistema de Actuaciones Consulares, y el Sistema de Validación de Migrantes, SIVALMI que permite acceder a beneficios como el sistema de envíos de paquetería 4x4. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020)

El proceso de servicios por delegación incluye aplicaciones como: ESIGEX, Sistema de Pasaportes, Sistema de Consulado Virtual, Sistema de Actuaciones Consulares, Sistema Electoral CNE, y aplicaciones a diferentes bases de datos del Registro Civil. El proceso de gestión de protección posee su propio Sistema de Protección y Vulnerabilidad, donde se lleva registro de lo actuado en los procedimientos y productos. (Véase Anexo 1)

La tecnología ha servido para llevar registros de respaldo sobre lo actuado en la atención presencial. Al 2018, el MREMH optó por atenciones híbridas o semi-presenciales, que han permitido ampliar la atención y se ha logrado evitar las aglomeraciones en los exteriores de las oficinas consulares. Si bien desde el punto de vista legal, ha existido la voluntad política de instaurar el servicio de atención virtual, telemática o semi presencial.

El Decreto Ejecutivo No. 372 de 04 de mayo de 2018 (Ecuador, Presidencia de la República, 2018), declara como política de Estado la mejora y simplificación de

trámites, disponiendo que los tramites en instituciones públicas sean de carácter semi-presencial o virtual. El Decreto Ejecutivo No. 981 de 28 de enero de 2020 (Presidencia de la República del Ecuador), dispone que toda autoridad, funcionario o servidor público deberá contar con un certificado de firma electrónica, dando inicio formal y material al Gobierno Electrónico en el Ecuador.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo 1052, de mayo de 2020 (Ecuador, Presidencia de la República) dispone la realización de trámites virtuales y firma electrónica para servicios públicos con el fin de precautelar la salud de los ciudadanos y evitar contagios de COVID-19.

El motivo principal de la implementación de la atención semi-presencial es la distancia que los usuarios deben trasladarse desde sus hogares o lugares de trabajo para realizar trámites consulares, afectando directamente la jornada laboral del usuario. Ahora, el reto entre 2021 y 2023 ha sido, la automatización de los servicios, así como la autonomía de las atenciones semi-presenciales, convirtiéndose en procesos independientes de las atenciones consulares presenciales, hasta poder llegar a la atención virtual, que hasta el fin de esta investigación era el mecanismo más usado por ecuatorianos, en virtud de aun no contar con mecanismos de gobierno abierto que permitan tener atenciones digitales y posiblemente, automáticas.

En noviembre de 2020, el MREMH llega a ofrecer el servicio de actos notariales en las oficinas consulares, donde éstos poseen una rúbrica electrónica, lo cual brinda muchos beneficios a los usuarios, como tener un documento físico y otro virtual, y de igual manera, ayuda a llevar un mejor registro y eficacia en mecanismos de interoperabilidad. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2020), lo cual ayuda de manera exponencial a los ecuatorianos residentes en el exterior al eliminar formas de estafa debido a la falta de comunicación interinstitucional o mecanismos de cruces de información.

La firma electrónica y sus múltiples usos permiten y permitirán que la cobertura de servicios de movilidad sea más amplia, los usuarios no pierdan sus jornadas de trabajo, y no deban desplazarse grandes distancias. De igual manera, se debe optimizar el uso de recursos humanos y materiales, usando tecnología de inteligencia artificial, abaratando costos y potencializando coberturas, algo que Ecuador no planifica, al menos no consta en documentación que obtuvo esta investigación.

En el 2021, de acuerdo a la misma cancillería, la población ecuatoriana residente en el exterior era de aproximadamente 1.549.804 ciudadanos, donde la población empadronada y hábil para sufragar registra 393.840 electores, y se realizaron 458.650 actuaciones consulares, recaudándose \$12'859.132,50 de dólares por visados, actos notariales y emisión de pasaportes. Para el 2022, la cantidad de población empadronada, actuaciones consulares y el monto recaudado disminuyó considerablemente, debido a las medidas de confinamiento del COVID, (Ecuador, Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2023) y que, al 2023, según el Acuerdo Ministerial 00026 de 23 de marzo de 2023, invoca el Informe Técnico del Nuevo Arancel Consular y Diplomático, suscrito por la Secretaria de Servicios Migratorios y Consulares, a través del Memorando no. MREMH-SSMC-2022-1033-M de 25 de agosto de 2022; donde se deja constancia que el monto recaudado por concepto de pasaportes, aun no se restituye desde el 2018 (Ecuador Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2023), lo que exige replantear la implementación de las atenciones virtuales o semi-presenciales, ya que la población es la más afectada por la dificultad de acceder a los servicios de movilidad humana.

### **3.5. Propuesta de los servicios de consulares, presenciales, semipresenciales y virtuales**

Medidas a corto plazo como la implementación general de la firma electrónica, y la reorganización de los procesos de los servicios es inevitable. El COVID-19 aceleró los procesos de tecnificación y virtualidad, lo cual, un proceso de automatización que duraría entre 5 y 10 años ha tenido que desarrollarse en menos de un año. Las reformas legales, la voluntad política y la reducción del presupuesto general del estado son elementos importantes, sin embargo, es imperante la construcción de un modelo de gestión que tenga una duración mínima de seis años que tome en consideración mecanismos de reacción.

La cantidad de servicios por delegación van a crecer, mas no vendrán acompañados de partida presupuestarias. El mismo COVID comprobó que acciones como la repatriación o retorno masivo y ordenado de ciudadanos ecuatorianos en el exterior es una medida impensada que hubo que darle una solución (Ecuador, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación ,

2022). De igual manera, los mecanismos de cooperación internacional, las políticas de visados se transformarán a nivel mundial.

En la actualidad, Ecuador cuenta con servicios consulares presenciales, es decir, que sólo se pueden ser atendidos de forma física y personal.

Adicional existen servicios semi-presenciales, es decir, una parte del trámite se realiza virtualmente y otra obligatoriamente debe ser presencial o en persona del requirente en las oficinas consulares y oficinas de cancillería en Ecuador.

Finalmente, poseen servicios virtuales, que son trámites que no requieren de la presencia física del interesado y que se pueden realizar de forma telemática. Este tipo de servicios requieren de un nuevo estudio que deberá ser analizado con la respectiva profundidad que el caso amerita. Las acciones han sido meramente medidas reactivas de respuesta a emergencias, y no acciones planificadas, y parecen que no cambiarán debido a la convulsión política que impide al Ecuador tener políticas de cumplimiento anual y de proyección cuatrianual, como lo dispone el Plan de Desarrollo Nacional.

### **3.6. Modelo de gestión de servicios de movilidad 2020-2023**

El modelo de gestión es una forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias de la organización. También es un referente estratégico que identifica las áreas y las mejores metodologías para gestionar de manera óptima el desempeño de una organización. (Torres Z. , 2014).

Para entender un modelo de gestión hay que partir de la etimología o de la misma terminología: “gestión”, “proceso” y “modelo”. Gestión o Gestionar significa llevar a cabo los procesos necesarios para alcanzar unos objetivos, es decir, hacer lo que sea necesario para cumplir con las metas planteadas, usando los medios que se tienen al alcance institucional, usando procesos. Los Procesos son las secuencias, pasos o mecanismos lógicos que usan medios humanos y materiales, organizados de una forma funcional y sistemática en un determinado tiempo para lograr resultados planteados. La gestión y los procesos buscan como fin la productividad, que es el alcanzar dichos resultados u objetivos usando la menor cantidad de recursos humanos y materiales posibles, mediante estrategias, estructuras y secuencias de pasos planificadas en un corto, mediano y largo plazo. (Tamayo , Cortina, & Garcia Rios, 2014).

Se plantea un modelo de gestión de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior, que, hasta ahora, al a fecha de 2024, no puede implementarse. El MREMH posee la mayoría de los elementos requeridos para el mismo. Inicialmente, existió un modelo de gestión aprobado en 2013 el cual se encuentra desactualizado debido a reformas legales, cambio de gobierno y la implementación de un nuevo estatuto por procesos. Luego en 2021, se aprueba, bajo Acuerdo Ministerial No. 000029, (Ecuador, Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2023) el mismo que no ha podido implementarse, debido a recortes presupuestarios, cambios bruscos de gestión de la función ejecutiva.

### **3.7. Estatuto por procesos y la prestación de servicios de movilidad humana del MREMH.**

El estatuto orgánico por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, aprobado en 2014, ya define la estructura, responsabilidades y productos-servicios que deben ser cumplidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Dentro del Estatuto orgánico por procesos, en su art 7 señala los objetivos institucionales, del cual, el objetivo 6 hace alusión a los servicios de movilidad humana:

6) Incrementar la calidad y cobertura de la provisión de cobertura de servicios y productos consulares, migratorios y de asistencia en situación de vulnerabilidad, a nivel nacional e internacional, como mecanismo para el ejercicio de derechos de las personas en situación de movilidad humana. 7) Incrementar la difusión y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad humana para la prevención de casos de vulnerabilidad. (2021, pág. 4)

El proceso sustantivo No. 10.2.2 y sus elementos se refieren a la Gestión Técnica de Movilidad Humana (pág. 26). Es el proceso rector que permitirá definir los lineamientos, metodología y objetivos que el MREMH se propone cumplir en la prestación de servicios de movilidad humana. Ahora bien, primero hay que entender qué es un proceso sustantivo; el estatuto lo entiende como “aquellos procesos que realizan las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución” y se encuentran los siguientes procesos gobernantes:

#### **10.2.2.1 Gestión Técnica de la Comunidad Ecuatoriana Migrante**

10.2.2.1.1 Gestión Técnica de Política de Movilidad Humana

10.2.2.1.2 Gestión Técnica de Atención y Protección a ecuatorianos en el Exterior

10.2.2.1.3 Gestión Técnica de Integración de Migrantes Retornados

10.2.2.2 Gestión Técnica de Servicios Migratorios y Consulares

10.2.2.2.1 Gestión Técnica de Migración

10.2.2.2.2 Gestión Técnica de Extranjería

10.2.2.2.3 Gestión Técnica de Documentos de Viaje y Legalizaciones

10.2.2.2.4 Gestión Técnica de Naturalizaciones

10.2.2.2.5 Gestión Técnica y Servicios Consulares

10.2.2.3 Gestión Técnica de Atención a Inmigrantes

10.2.2.3.1 Gestión Técnica de Refugio y Apatridia

10.2.2.3.2 Gestión Técnica de Seguridad y Cooperación Migratoria

10.2.2.3.3 Gestión Técnica de Inclusión a la Comunidad Extranjera (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021)

La subsecretaría de asuntos consulares posee su propia planificación, en la cual, la modificación COVID-19 y su impacto en la economía nacional implica un modelo de gestión urgente que tome en consideración la forma de atención. Si bien, la mayoría de los productos de modelo de gestión se los realiza de forma presencial y en parte, semi-presencial, es menester que el modelo considere formas mucho más creativas para involucrar a los usuarios. Dentro del modelo de gestión, se debe aclarar las acciones urgentes y las prioritarias, así como un modelo de evaluación a corto, mediano y largo plazo que puede ser complementario, usándose los mismos indicadores del GPR y el POA.

El MREMH ha desarrollado mucha experiencia en gestión consular que de una u otra manera ha funcionado. A modo de resumen del periodo 2014-2023, el reto del Ecuador en atención consular, no es el paso de lo presencial a la virtualidad, sin contar con presupuesto y con el reto de que el Ecuador requiera de mayores servicios por delegación, lo que dificultaría aún más la maduración de los procesos del Estatuto Orgánico (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021); sino la comprensión la verdadera diferencia entre Derechos consulares, atención

consular, protección consular y servicios consulares, los mismos son elementos del sistema de atención consular que buscan garantizar el ejercicio de los derechos consulares.

Mas éstos no pueden ser ejercidos por los nacionales ecuatorianos en el exterior sin la infraestructura específica que únicamente puede y debe ser implementada por el Estado ecuatoriano. La constitución es muy clara, así como la LOMH, en tal virtud, el MREMH posee normativa secundaria y reglamentaria suficiente que, en parte debe ser ajustada a los nuevos retos, sin embargo, la mayor parte del trabajo está realizado. Desde el Estado la normativa existe, desde a gestión gubernamental 2014. 2017 y 2021; el modelo de gestión podría desarrollarse en 4 etapas y presentar resultados plurianuales, los mismos que carecen de contraparte, tanto económica, de continuidad gubernamental ni de exigencia específica de los ciudadanos.

### **3.8. Análisis de la aplicación del artículo 36 del VCCR por parte del Estado Ecuatoriano**

Partiendo de la idea de que la protección es un mecanismo vinculante del estado y que no es discrecional, se entiende que el Ecuador, en cumplimiento a sus obligaciones internacionales debe aplicarlo y respetarlo. Hay que reconocer que es un esfuerzo muy grande. La política exterior es definida según los intereses del programa de gobierno del Presidente de la República y ello, deja un criterio totalmente discrecional a la definición de prioridades de la gestión del gobierno. Esto se confunde al considerar que las ofertas de campaña son prioridad y se encuentran sobre las obligaciones previamente adquiridas.

El artículo 36 de la VCCR señala tres disposiciones que definen el acto de proteger, y que es vinculante y no discrecional, estos son:

- a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;
- b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea

arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar “sin dilación” a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

- c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello. (Naciones Unidas, 1963)

### **3.9. El modelo de Protección Consular a Ecuatorianos Detenidos en el Exterior**

El modelo ecuatoriano es la propuesta sudamericana más garantista sobre la protección consular. Este modelo es coordinado por el Ministerio de Relaciones exteriores y la Secretaría de Asuntos Consulares y Movilidad humana. La constitución ecuatoriana, en el artículo 416 promulga entre sus principios de las relaciones internacionales (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) el principio de ciudadanía universal y la protección consular como un derecho fundamental del individuo:

Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para el cumplimiento del principio de ciudadanía universal y el derecho inherente de los migrantes a la protección consular, Ecuador aprueba en 2017 la ley

orgánica de Movilidad Humana, una ley Pro-persona en movilidad humana (Tapia R, 2017, pág. 429) dejar en firme que:

Las normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano.

Esta afirmación, según Tapia, (2017, pág. 822) es semejante al principio “promine”, tal como lo plantea la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2023)

De igual manera el modelo ecuatoriano posee herramientas jurídicas que regula los mecanismos para solicitar y obtener protección de las personas en ecuatorianas en el exterior, establecido en el artículo 4 y 8 de (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017). Art. 2 principio 4. **Protección de las personas ecuatorianas en el exterior.**

El Estado ecuatoriano promoverá acciones orientadas a garantizar a las personas ecuatorianas en el exterior el efectivo reconocimiento y respeto de los derechos humanos, independientemente de su condición migratoria. El Estado ecuatoriano velará por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos de la comunidad ecuatoriana en el exterior, mediante acciones diplomáticas ante otros Estados.

Artículo 8.- **Derecho a la protección consular.** Las personas ecuatorianas en el exterior, para el adecuado ejercicio de sus derechos y obligaciones, recibirán la protección y asistencia de las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, cualquiera sea su condición migratoria. Las personas ecuatorianas en el exterior podrán inscribirse en el Registro Único de Ecuatorianos en el Exterior en línea o de forma presencial en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador. Este registro no constituye condición para acceder a los derechos previstos en esta Ley

Explica el artículo 11 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que, derechos fundamentales como el derecho a la salud la normativa dispone que, las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano promueva acciones encaminadas a fomentar el ejercicio del derecho a la salud, incluida la posibilidad de atención médica en el país de destino, algo que hasta el final

de esta investigación no se comprobó que el Ecuador ha garantizado el ejercicio de este derecho establecido.

El modelo ecuatoriano diferencia los criterios de: protección consular (art. 23.1 LOMH), de la asistencia consular (Art. 24 LOMH), la ayuda (Art. 23.2 LOMH); y; el servicio consular (Art. 23 LOMH), nociones que son mérito analizarlas, en virtud del tema de investigación. Respecto a los servicios consulares, el modelo ecuatoriano de protección, establecido en el art. 23 de la LOMH describe a servicios consulares de la siguiente manera: explica las atribuciones para asistencia y protección como:

Artículo 23.- Servicio consular. En materia de movilidad humana, son funciones principales de las oficinas consulares del Ecuador en el exterior: 1. Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose a lo dispuesto por la Constitución, instrumentos internacionales, la presente Ley y su ley de funcionamiento; 2. Prestar ayuda y asistencia a las personas ecuatorianas en el exterior; 3. Calificar y coordinar la asistencia en caso de vulnerabilidad, desastres naturales o conflictos armados y otras circunstancias excepcionales; 4. Brindar protección a las personas ecuatorianas en el exterior y sus familias; 5. Velar por los intereses de los ecuatorianos en el exterior, de los niños, niñas y adolescentes y personas que no tengan capacidad de representarse, particularmente en casos de vulnerabilidad, ausencia de padres o tutores de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos; 6. Acompañar a las personas ecuatorianas en el exterior ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, vigilar el acceso al debido proceso o tomar las medidas más convenientes para prevenir y evitar la indefensión de las personas ecuatorianas en el exterior cuando existan casos de vulnerabilidad; 7. Comunicar, a petición de parte, a los interesados las decisiones judiciales o diligencias de conformidad con los acuerdos internacionales vigentes; 8. Brindar servicios consulares así como otros servicios públicos otorgados por delegación y los señalados en los instrumentos internacionales;...12. Cumplir y hacer cumplir los instrumentos en materia de movilidad humana y cooperación consular suscritos por el Ecuador, para velar por el bienestar de las personas ecuatorianas amparadas por dichos instrumentos internacionales; 13. Mantener actualizado y promover mediante mecanismos ágiles, presenciales o virtuales el registro electoral, el registro para la comunidad ecuatoriana migrante y el registro de organizaciones en el exterior” (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017)

Así mismo, el artículo 24 aclara y diferencia el servicio de la protección consular, el mismo que señala:

Artículo 24.- Atribuciones especiales para la asistencia y protección. En materia de movilidad humana, las oficinas consulares del Ecuador en el exterior tendrán las siguientes atribuciones: 1. Prestar de manera eficiente y oportuna los servicios consulares asegurando el acceso a las personas ecuatorianas en el exterior, en particular en zonas donde exista mayor concentración de población o se conozca e situaciones de riesgo;

2. Precautelar que las personas ecuatorianas en el exterior sean tratadas con respeto, dignidad y que cuenten con información para ejercer sus derechos, independientemente de su condición migratoria; 6. Brindar asistencia oportuna, inmediata y efectiva a las personas ecuatorianas privadas de libertad en el exterior. Realizar visitas periódicas a los centros de privación de libertad, en particular, a aquellos destinados para personas migrantes en situación irregular y elaborar informes para las autoridades competentes, respecto a las condiciones de detención, las condiciones físicas y psicológicas y velar que se aplique el debido proceso;7. Velar por el derecho a la legítima defensa de las personas ecuatorianas y su debida representación ante las instancias legales, dar seguimiento y mantener informadas a las autoridades; 8. Velar que se respete el derecho a la dignidad, integridad y el debido proceso de las personas ecuatorianas sometidas a procesos de deportación, expulsión u otras circunstancias de retorno forzado, reportar lo actuado a las autoridades competentes y gestionar que se brinde el acompañamiento adecuado a la persona a su llegada al Ecuador; 9. Coordinar la atención y protección a las víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes con las instituciones competentes tanto nacionales como extranjeras donde se encuentren las víctimas; 10. Presentar quejas, denuncias o activar los mecanismos jurídicos previstos en la legislación de los países de tránsito o destino para proteger o prevenir vulneraciones de derechos humanos de las personas ecuatorianas en movilidad humana;...13. Coordinar con las instituciones de derechos humanos de los países de tránsito y destino de las personas ecuatorianas la interposición de acciones constitucionales y legales frente a graves amenazas o violaciones de derechos;15. Realizar acciones frente a la discriminación, xenofobia y cualquier forma de violencia contra la comunidad ecuatoriana en el exterior; y, 16. Brindar acompañamiento en los casos que requieran las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de hospitales o casas de salud, instituciones especiales para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en movilidad humana; centros de acogida o retención para migrantes; y, cualquier otra institución similar destinada a la restricción de la movilidad de personas. (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017)

Otro elemento del modelo ecuatoriano es la participación del defensor del pueblo, que por mandato constitucional le actuar en defensade los migrantes en el exterior. (Ecuador, Consejo de Igualdad para la Movilidad Humana, 2023). Hasta enero de 2017, la Defensoría del Pueblo inició un proyecto de apertura de Delegaciones en el exterior, tendiente a precautelar los derechos humanos de la comunidad ecuatoriana, con énfasis en la población carcelaria. Lamentablemente, la apertura de estas "delegaciones" fue un acto más bien simbólico ya que, si bien existían delegados de la Defensoría del Pueblo en las ciudades de Chicago, Nueva York y Houston, éstos fueron desmalados en 2018 por falta de presupuesto (Gallardo Aguirre, 2021).

De igual manera, dicho orden constitucional ha permitido consolidar el Acuerdo Defensorial sobre Movilidad Humana, elaborado en el 2009 por las Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina (Defensoras y Defensores del Pueblo del área Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, 2009) así como el plan de contingencia consular, la última herramienta creada para contrarrestar las medidas de las órdenes presidenciales del 25 de enero de 2017 del presidente Trump, a través de la Orden Ejecutiva No. 25-01-17 del Presidente de los Estados Unidos, quien propone la expulsión de todo extranjero que incumpla las normas de migración norteamericanas (BBC News, 2017). El Ecuador prepara el "Plan de Contingencia Consular 2017", el mismo que se consideró una asignación de siete millones de dólares para este proyecto específico de protección consular de los migrantes en Estados Unidos. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2017)

El Plan de Contingencia Consular incluye la ampliación de los horarios de atención en los consulados de EE.UU., una línea 1800, asesoría legal, consulado móvil, difusión de los derechos y servicios, entre otros beneficios, lo cual incluye un mensaje electoral y político del Canciller, "...para que nuestros migrantes conozcan cuáles son sus derechos y sientan que su Gobierno los protege..." (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2017, pág. 3), mencionando de igual manera que "para enfrentar la situación migratoria en EE.UU. es necesaria la unidad en espacios de integración latinoamericana como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac (...) tiene una responsabilidad sobre todo ahora que enfrentamos una situación difícil con los

EE.UU. y una nueva administración con una posición muy dura contra los migrantes del Ecuador y del mundo” (Plan de Contingencia consular 2017. , 2017, pág. 5). En relato oficial, el criterio del Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad humana. El Ecuador y su constitución comprenden las realidades de la movilidad humana en el mundo

Cabe resaltar, que toda la información presentada en el Modelo Ecuatoriano es desarrollada posterior a la investigación en BTC (Tapia, 2015). En ese tiempo, año 2010 el Ecuador contaba con el proyecto “Casa del Migrante” a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, la cual debía coordinar la los programas de protección social y de retorno de los ecuatorianos en el Exterior, mas no se involucraba en visitar detenidos en los centros de detención ni tampoco prestaban asistencia, ayuda o protección consular. En 2010, Ecuador brindaba ayuda a sus nacionales por medio del consulado, permitiendo conectar llamadas entre el detenido y sus familiares, esta medida fue una iniciativa que se formalizó e instrumentalizó en todos los consulados del Ecuador en Estados Unidos.

La gestión consular ecuatoriana es muy nueva, y en menos de 7 años se han visto cambios trascendentales sobre el funcionamiento de la visibilización e inclusión de los ecuatorianos en el extranjero. A pesar de los esfuerzos de Ecuador para implementar siete (7) nuevos consulados hasta el 2009, el factor económico es un recurso muy limitado que ha impedido se cumplan a cabalidad lo que las normas establecen, por más que exista buena voluntad de parte del cuerpo consular.

En una entrevista al cónsul General del Ecuador en Nueva York, supo explicar que: años anteriores, al igual que hoy con la protección consular y la asistencia legal ofrecida. “Anteriormente el gobierno del Ecuador asiste a detenidos con sentencia de pena de muerte desde el año 2000....referente al plan de contingencia, éste prevé la asistencia legal a la comunidad, sobre temas migratorios, su implementación en los Estados Unidos resultó ser más compleja de lo previsto debido a la contratación de abogados autorizados especializados en migración para ejercer la defensa o asesoría legal de detenidos en los Estados Unidos.

El servicio bordea los 5.000 dólares por caso inicialmente, y aún no se ajustan los modos de contratación y pago de estos servicios. Hasta solucionar el inconveniente, el Plan quedará en revisión. Ante esta situación, se sigue reuniendo

grupos de abogados pro-bono que pueden atender de forma gratuita a los usuarios del consulado, como se lo hacía desde el 2013...La asistencia legal a personas privadas de la libertad, el consulado se limita a hacer el seguimiento de los casos que se encuentran estancados y solamente desde la perspectiva de reactivar el mismo y garantizar la no vulneración de los derechos humanos de los detenidos.

La acción consular se encuentra seriamente limitada por varios factores, entre ellos, el hecho de que no se cuenta con presupuesto para la contratación de abogados especialistas, y no existe un censo efectivo y actualizado sobre la población ecuatoriana carcelaria, la dificultad de las oficinas consulares de hacer seguimiento o consultas sobre detenidos en Estados donde no hay oficinas consulares, la complejidad de la red de agencias e instituciones que tienen que ver con este tema y el hecho de que, la notificación consular se da únicamente bajo pedido expreso del detenido” (Tapia R, 2017, pág. 329)

### **3.10. La protección consular a detenidos de México o El Modelo Mexicano**

Las relaciones consulares entre México y Estados Unidos llevan más de 140 años, de los cuales, la protección a los nacionales de ambos estos es una prioridad y una batalla constante de discordia entre ambos estados. El modelo mexicano se ejecuta mediante la implementación de varias herramientas, coordinadas por el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de la gobernación. Desde 2012 cuenta con la ley federal de Migración que tiene como características: respeto irrestricto a los derechos humanos; no criminalización del migrante irregular; responsabilidad compartida; unidad familiar e interés superior del niño; reconocimiento de los derechos adquiridos de los migrantes; equidad entre nacionales y extranjeros; entre otros.

Este modelo cuenta con varias herramientas de protección a migrantes, y en especial un área del instituto Nacional de Migraciones dedicado específicamente a las relaciones consulares referentes a movilidad humana entre México-EEU, pero para fines de esta investigación se detallan tres de las más relevantes: El programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos en el Exterior: a) Programa de Asistencia Jurídica a través de Asesorías Legales Externas, PALE (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012); b) El Programa especial de Migraciones, PEM, 2014-2018 (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág. 8); y, c) Manual sobre Acceso y Notificación

Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, MANC (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014). Es precisamente la estructura propuesta en esta investigación la que nos permite hacer comparaciones sobre la objetividad de las herramientas para protección consular.

El Programa de Asistencia Jurídica a través de Asesorías Legales Externas, PALE, brinda asistencia legal y representación legal a nacionales mexicanos en Estados Unidos. Una de las características que posee el modelo mexicano es que sí posee un programa específico para atención consular y de asistencia jurídica a detenidos por procesos migratorios en Estados Unidos.

Bajo el programa PALE los Consulados de México en Estados Unidos reciben recursos extraordinarios, para suscribir contratos con abogados y/o firmas legales con el propósito de brindar orientación, asesoría y/o representación legal a los connacionales ubicados en sus respectivas circunscripciones. El indicador muestra el número de contratos celebrados con abogados y/o firmas legales y el número de casos atendidos. Desde el 01 de julio de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2016 se han celebrado 2644 contratos y se atendido 74581 casos. La información presentada por Cancillería no muestra más detalles o describe de forma distributiva los casos atendidos, ni los años, ni las jurisdicciones donde se los desempeñaron. Por otra parte, no se puede contrastar dicha información en las bases de datos de ICE, USCIS, Migration Policy Institute, ni el sistema de Rastreo TRAC de la Universidad de Syracuse sobre los datos estadísticos de los procesos llevados en las cortes de inmigración desde 2003.

Para fines académicos y comparativos, esta investigación describirá el contenido de cada uno de los programas que los países estudiados presentan para brindar la Protección Consular a sus Nacionales en los Estados Unidos. PALE (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012) designa su presupuesto por consulado y región, de la siguiente manera: 40% asesoría legal, pagando hasta un máximo de \$1.000 dólares americanos por asesoría legal específica; y, 60% en representación legal o defensa de casos, pagando en cada caso hasta un máximo de \$5.000 dólares americanos. Quienes pueden acceder a PALE son personas cuyos son calificados por el personal de consulado bajo las siguientes premisas:

- a) Casos en que se presume la violación a derechos humanos o civiles, o abusos graves

- en perjuicio de connacionales,
- b) Procesos penales en los que se suponga un mejor desempeño del abogado del Programa que el del defensor de oficio.
  - c) Casos en los que sea necesario reclamar la violación a derechos laborales.
  - d) Casos en los que exista violencia doméstica.
  - e) Casos de custodia de menores donde se presuma negligencia, abuso o maltrato.
  - f) Casos en los que se presuma la existencia de un remedio que permita obtener la regularización migratoria.
  - g) Los relacionados con la búsqueda de indemnizaciones por daños civiles

Otra Herramienta interesante, que plantea México (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013) para la protección consular es el Programa Especial de Migraciones, PEM 2014-2018 donde establece prioridades nacionales sobre la movilidad humana. Posee 5 objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y 11 indicadores.

Este programa es interesante porque se planifica con una visión transversal y multisectorial, creando directrices de gestión, seguimiento y medición al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Gobierno federal mexicano, que reconoce oficialmente a México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes.

México ha sido uno de los principales aportantes al respeto de la protección consular, el caso AVENA es el segundo caso llevado a la CIJ para revisión y sentencia respecto al cumplimiento de la VCCR. México también ha aportado mucha jurisprudencia y doctrina en la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; la opinión consultiva 16/99 es fuente angular para el desarrollo al acceso a la asistencia, servicios y protección consular. Y es precisamente México quien expone que la asistencia legal a los detenidos por asuntos migratorios debe ser previamente analizada en cada caso de forma individual, al ser el país que más flujo migratorio tiene con Estados Unidos y el resto de América Latina. Es por ello, que, como dice Daniel Hernández:

Existen cerca de 25 millones de mexicanos en los Estados Unidos, y muchos de ellos poseen ciudadanía efectiva con al más de un estado, en tal virtud, es importante

identificar qué se busca entender por asistencia, servicio y protección consular....los recursos económicos si son limitados, pero la pregunta es, es justo que todos los mexicanos paguen con sus impuestos la asistencia legal de las personas de detención en Estados Unidos que conscientemente saben que estaban violando la ley de otro país que no es el suyo? La protección y la asistencia consular debe ser asignada según las variables de cada caso. (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012)

### **3.11. La protección consular a detenidos de Colombia o El Modelo Colombiano**

La protección consular de Colombia, -que de aquí en adelante se denominará Modelo Colombiano- está basada en la VCCR, y bajo mandato constitucional, se ejecuta mediante programas ministeriales y coordinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Colombia considera que la política exterior se define por acciones emprendidas en la interacción con otros actores del Sistema Internacional condicionados por factores endógenos y exógenos que generan relaciones recíprocas entre estados, ya sea para lograr objetivos comunes o defender la soberanía nacional. (Koskenniemi, 2010).

Con ello, la asistencia y protección consular “abarca una amplia gama de temas en aspectos políticos, económicos, de seguridad, ambientales, sociales y culturales vinculados a estos factores endógenos y exógenos antes mencionados. El Estado colombiano ha enfocado su política exterior en varios aspectos, y de allí que la asistencia y protección consular se basa jerárquicamente a esos aspectos detallados a continuación:

1) El crecimiento en el número de actores que participan en la formulación y ejecución de la política internacional; 2) La ampliación en el número y temas de la agenda global que tienen una correlación directa con la situación doméstica colombiana; 3) La reducción de la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de ejercer una función de coordinación de la política exterior, así como de ser protagonista en el manejo de los aspectos más sensibles de su agenda; 4) La internacionalización de la crisis interna de Colombia y el consecuente desdibujamiento de las fronteras existentes entre política doméstica y política internacional. (Ardila Ardila & Tickner, 2002)

En 2003 se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país, a través del Decreto 1239 de 2003 en el Diario Oficial No. 45.193, de 20 de mayo de 2003.

Compuesto por varios ministerios y direcciones nacionales. Es el ente encargado de la asesorar al presidente y cancillería en asuntos migratorios, sugiriendo y proponiendo pautas sobre la coordinación de la política migratoria colombiana; coordinar estudios de factibilidad y necesidades sociales, y estudios comparativos que tengan incidencia en materia migratoria.

La comisión se enfocó principalmente en identificar las potencialidades que Colombia tendría para la recepción de extranjeros en el territorio nacional, la creación de estudios para fijar cuotas de ingreso de residentes permanentes al país, además de propuestas para el retorno voluntario de colombianos.

Esta comisión era a encargada de la investigación y seguimiento a los instrumentos y compromisos internacionales y política interna respecto a temas migratorios, así como la orientación de los colombianos en el exterior sobre los derechos de protección y seguridad social, a fin de preservar la historia laboral y demás beneficios a que pueden acceder los trabajadores. La comisión era la entidad que apoyará al Programa Colombia Nos UNE con el objetivo de promover los vínculos entre los colombianos en el exterior y sus familias y regiones de origen.

El programa Colombia Nos Une es una política dirigida por el presidente Uribe, el cual tenía como prioridad enfocada toda su atención en la lucha contra grupos irregulares; así como la construcción de infraestructura para hacer de Colombia un país de Turismo y de inversiones en la Región.

En el modelo colombiano la asistencia a nacionales colombianos se entiende como una política pública de atención a nacionales en el extranjero que así lo necesiten que incluye a individuos detenidos por asuntos migratorios en el exterior, así a otros segmentos de la población migrante. Dicha política pública basada en un programa generalizado y es aplicada a nivel mundial sin especificidades particulares de cada país de destino, dejando a la misión diplomática, a los cónsules y al cuerpo consular en Estados Unidos actuar en base a su discrecionalidad para formular iniciativas y alternativas de respuesta para brindar dicha asistencia o atención.

En 2009 se crea la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Anterior Dirección de Asuntos Consulares la que aglomera y posee más incidencia operativa al respecto de la aplicación de la política y programas migratorios. Colombia para ese entonces tiene como fin enfocar toda su política exterior a la

internacionalización del conflicto colombiano, y de la promoción turística. La política migratoria se encuentra enfocada en la coordinación de los programas de seguridad nacional fronteriza y de la lucha contra el narcotráfico. En 2011 se crea Migración Colombia cuyo objetivo es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

Colombia emite la Ley 1565 de 2011, instrumento legislativo que aumenta la importancia del fenómeno migratorio y de atención a los nacionales en el exterior. Con esta ley se crea el Sistema Nacional de Migraciones, el Fondo Especial para la Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Crea un Sistema Nacional para abordar el tema migratorio en el que participan entidades del orden nacional, la academia, las sociedades de Colombia en el Exterior y el sector privado. Entre los objetivos de la ley se encuentran:

1. Acompañar integralmente los procesos migratorios buscando la eficiencia, equidad, reciprocidad, participación, transversalidad, concertación e igualdad de trato y de condiciones de todos los migrantes colombianos y de los extranjeros que se encuentren en territorio colombiano. 3. Identificar los intereses y necesidades de los colombianos en el exterior y sus familias. 9. Promover la participación política, amplia y libre de los colombianos en el exterior para que tomen parte en las decisiones de interés nacional y en la conformación y ejercicio del poder político conforme a la Constitución y a la ley. 14. Proponer la implementación de mecanismos para asesoramiento jurídico en materia penal a los connacionales detenidos Y/o condenados en cárceles del exterior. 15. Promover la articulación de acciones interinstitucionales y de los niveles público y privado para la creación de un sistema de información estadística integral, periódica y confiable en materia migratoria (Colombia, Congreso Nacional, 2012)

Esta ley incluye la creación de un fondo especial para las migraciones que permite “apoyar económicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a nuestros connacionales en el exterior.” Esta ley tiene entre sus objetivos la institucionalización de brindar protección consular mediante el sistema Nacional de Migraciones, SMN como dice el numeral 14 del artículo 4: “14. Proponer la implementación de mecanismos para asesoramiento

jurídico en materia penal a los connacionales detenidos Y/o condenados en cárceles del exterior. “ (Colombia, Congreso Nacional, 2012)

Tal propósito a pesar de estar establecida en una ley, el carácter de la misma es una mera opción, al proponer y no al ordenar la creación de mecanismos para asesoría legal, y únicamente para asuntos penales, concretamente para detenidos o sentenciados a pena de muerte.

En 2011, mediante decreto presidencial 4976 se Reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones Entre los programas específicos para asistencia consular a nacionales en el extranjero se encuentran Comité de Asistencia a Connacionales en el Exterior- por el cual se asignan recursos encaminados a protección de derechos fundamentales y se designan los recursos para la prestación de servicios para asistencia jurídica y social el cual fue complementado por el programa Integral “Colombia Nos Une” y Grupo de Asistencia a Connacionales y Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior. Su art. 4 dice: “Evaluar los informes de asistencia a connacionales y a colombianos detenidos, elaborados por los cónsules y los informes de asistencia jurídica que presenten los asesores correspondientes.”

A pesar de haber insistentemente solicitado información por seis ocasiones para el desarrollo de esta investigación, ésta no fue entregada, por considerarse documentos reservados y de uso exclusivamente de la Cancillería de Colombia.

El modelo colombiano, al ser una política propuesta y dirigida únicamente por el gobierno –dependiendo ésta del gobierno de turno- es formulada y ejecutada de manera institucional jerarquizada, tácita, generalista y no específica al público objetivo, o al territorio de ejecución, impide tener aceptación en la comunidad colombiana en el exterior, por lo que todavía carece de credibilidad y funcionalidad tanto para los detenidos, sus familias, los medios de comunicación y la comunidad en general. No se sabe aún si la medicina es peor que la enfermedad, porque no existe una política o directriz específica de Colombia que garantice el debido proceso, el derecho a la defensa y el respeto a los derechos de los colombianos detenidos en la respectiva circunscripción consular de Estados Unidos y del mundo en general.

Aunque no existe una legislación de ejecución especial para un país en particular, respecto a la asistencia a detenidos en el exterior, únicamente las premisas

de la Convención de Viena, junto con leyes y decretos de la Cancillería, que permiten brindar asistencia a colombianos detenidos en el exterior. Los consulados hacen un seguimiento, -en la medida de sus posibilidades, y de manera interpretativa o sin manual institucionalizado- a la situación de éstos para garantizar y respetar los derechos humanos y el debido proceso. A pesar de los esfuerzos y la función del Consulado para contribuir en las difíciles condiciones que atraviesan los colombianos privados de su libertad, y el despliegue de mecanismos y herramientas desde el MRE, el sistema de justicia migratorio en Estados Unidos es un factor que muy difícilmente beneficie la situación de los privados de la libertad.

## CONCLUSIONES

La protección consular está compuesta por la asistencia y por los servicios consulares. La primera, que abarca la garantía de derechos, vinculadamente cumplibles sine quanon que el Estado ecuatoriano dispone en su normativa nacional; y; la segunda que son mecanismos ofrecidos por el gobierno vigente del Ecuador según la disponibilidad de recursos, y la visión de la política pública que el gobierno en funciones considere. Ello conlleva a una disfunción de protección consular que depende directamente de la voluntad del estado y no de la obligatoriedad que la normativa dispone.

El derecho consular, es abordado en la asistencia consular, y éste no goza de carácter de obligatorio cumplimiento, sino de la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros de ese momento, dando potestad al gobierno las disposiciones que considere oportuno para cumplir con la protección y ejercicio de las personas, considerando a la política migratoria desde un criterio social de derechos, algo que finalmente contrapone al estado constitucional de derechos del Estado Ecuatoriano.

Desde 2014, han existido tres programas de gobierno que se diferencian en su contenido, entre sí; y que han priorizado los servicios consulares al considerar dichos servicios como protección consular. Se ha observado una confusión de criterios y definiciones, lo que ha generado poca o nula respuesta y eficacia en la atención consular que implique protección consular.

La red consular del Ecuador parte de lo dispuesto por la Convención de Viena de 1963, y la Constitución de la República del Ecuador, es un modelo propio, según las necesidades e intereses del Estado Ecuatoriano. Se ha descrito y explicado la tipología y categorización de las oficinas consulares, donde se incluyen características específicas de cada una. Este es un primer paso para seguir investigando y actualizando el derecho consular ecuatoriano.

Los miembros de las oficinas consulares, tanto de consulados rentados como consulados honoríficos, dependen directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores bajo las órdenes de las misiones diplomáticas establecidas. El futuro de la red consular depende de las interacciones entre la voluntad política, el presupuesto

del Estado y, ante todo, del acceso a los servicios de movilidad humana. El análisis de las tres gestiones gubernamentales 2014, 2017 y 2021 deben ser analizados en los parámetros de evaluación deben ir más allá del crecimiento de acciones consulares, registro de electores y de recaudaciones por servicios consulares.

Existe en vigencia un modelo consular aprobado en 2021, y cuenta con 5 procesos, 11 procedimientos y 36 productos en los servicios de movilidad humana. Todos ellos poseen aplicaciones informáticas de apoyo y registro, sin embargo, son procesos, en su mayoría, de atención presencial o semipresencial, lo cual, debido a la pandemia, convulsión política y reducción presupuestaria obliga a reducir la cobertura de los servicios a los usuarios limitando la protección consular del ecuatoriano en el exterior.

Los factores endógenos y exógenos en los servicios de movilidad definen los mecanismos de atención, entre los cuales, las reformas legales, la voluntad política y el presupuesto son las variables que definen el alcance de los servicios, mientras que las coyunturas internacionales, la normativa interna del país anfitrión y las características específicas de la comunidad migrante consolidan el tipo de servicio que los usuarios requieren según su circunscripción consular. En este contexto, debido a factores exógenos, los servicios por delegación pueden ampliarse debido a las condiciones mundiales post pandemia, y obligarían a crear nuevos mecanismos de respuesta a acciones como retornos masivos, medidas de protección a las remesas migratorias y de nuevos escenarios de movilidad humana.

El futuro inmediato de los servicios consulares obliga a la construcción de un modelo de gestión que tenga una duración mínima de seis años y en el caso ecuatoriano, éste se cambia en menos de dos años o en el cambio de gobierno, en el cual, se puedan tomar en consideración medidas planificadas para situaciones que requieren únicamente ejecución. Este debe tomar en cuenta los factores endógenos y exógenos con las medidas tecnológicas vigentes en la estructura organizacional del MREMH.

El modelo de gestión debe mantener los objetivos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, madurando los procesos establecidos, y buscando alternativas creativas como la migración a la atención semi-presencial y virtual con el fin de optimizar recursos humanos y materiales, que permitan obtener resultados a

corto, mediano y largo plazo. En el caso de no poseer un modelo de gestión vigente, los servicios de movilidad humana corren peligro de ser incumplidos, reducir su cobertura, y, ante todo, dejar en situación de vulnerabilidad a los ecuatorianos residentes en el exterior.

## **RECOMENDACIONES**

Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tomar en cuenta la diferenciación de asistencia y protección consular. Se ha sugerido a través de cuatro escritos: (junio, agosto, noviembre y diciembre de 2023); en oficios para los tres gobiernos; y, ninguno ha considerado dichas diferenciaciones como importantes.

Se recomienda a las universidades y a docentes con experticia del Derecho Internacional, que se creen espacios adecuados de debate y análisis con mesas de estudio de conocimiento básico de los resultados que esta confusión genera.

## Bibliografía

- Agudelo, G. (2008). *Diseños de investigación experimental y no experimental*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023, de [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2622/1/AgudeloGabriel\\_2008\\_DisenosInvestigacionExperimental.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2622/1/AgudeloGabriel_2008_DisenosInvestigacionExperimental.pdf)
- Arbuer-Vignali, H. (2018). *Lecciones de historia de las Relaciones Internacionales. Vol 2*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria.
- Arbuet-Vignali, H. (2018). *Naturaleza de las reglas internacionales*. Montevideo: Estudios del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Estudio N° 2/18.
- Ardila Ardila, M. C., & Tickner, A. (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Barchini, G. (2006). *Métodos "I + D" de la Informática*. Santiago del Estero: Universidad Santiago del Estero .
- BBC News. (25 de 01 de 2017). *Donald Trump firma la orden ejecutiva para la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México*. Recuperado el 8 de diciembre de 2023, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38750004>
- Breard vs. Greene, 523 U.S. 371 (Estados Unidos, Corte Suprema de Justicia 1998). Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.law.cornell.edu/supct/html/97-8214.ZD.html>
- Calzolaio, A., & Guerra, M. (1996). *Las Espectativas de éxito en los trabajadores y las propiedades motivacionales del puesto de trabajo como predictoras del rendimiento laboral*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Caso Avena and Other Mexican Nationals, I.C.J. 31-mar- 2004 (Corte Internacional de Justicia 31 de marzo de 2004). Recuperado el 16 de noviembre de 2023, de <https://www.icj-cij.org/case/128>
- Castles, S. (2010). *Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. Migración y Desarrollo*. Recuperado el 16 de noviembre de 2023, de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992010000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200002)
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. (2018). *The Age of Migrations. International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: Palgrave McMillan.

- Ciudad Dominguez, L. (2014). The Clash Between National and Consular Law. Article 36. *Diplomatic and Consular Law*, 231-249.
- Cohen, N., & Gabriela, G. (2019). *Metodología de la Investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. Buenos Aires: Teseo .
- Colombia, Congreso Nacional. (2012). *Ley Retorno. Ley 1565*. Recuperado el 12 de noviembre de 2023, de [https://www.colombianosune.com/sites/default/files/LEY%201565%20DE%202012\\_1.pdf](https://www.colombianosune.com/sites/default/files/LEY%201565%20DE%202012_1.pdf)
- Corte Internacional de Justicia. (31 de marzo de 2004). *Sentencia Avena y otros Mexicanos vs Estados Unidos*.
- Corte Internacional de Justicia, CIJ. (2001). *LaGrand (F.R.G. v. U.S.) (sentencia de 27-Jun)*. La Haya: CIJ. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://www.icj-cij.org/case/104>
- Dávila Newman, G. (2006). *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y*. Caracas: Laurus.
- Defensoras y Defensores del Pueblo del área Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua. (2009). *Acuerdo defensorial*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258>
- Ecuador Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (19 de abril de 2023). *Acuerdo Ministerial 000026. Arancel Consular y Diplomático*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Registro Oficial 293: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/ACUERDO-MINISTERIAL-0000026-ARANCEL-CONSULAR.pdf>
- Ecuador, Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, Asamblea Nacional . (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana* . Quito: Registro Oficial N° 938 del 6 de febrero de 2017. Última Reforma 20 dic 2023.
- Ecuador, Congreso Nacional. (2006). *Ley Orgánica de Servicio Exterior*. Quito: Registro Oficial N° 262 del 3 de mayo de 2006. Última Reforma 06 feb 2017.
- Ecuador, Consejo de Igualdad para la Movilidad Humana. (31 de julio de 2023). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, ANIMHU 2021-2025*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Registro Oficial Nro. 364:

<http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2023/07/Agenda-Nacional-para-la-Igualdad-de-Movilidad-Humana-2021-2025-codigo-ISBN-07JUL2023.pdf>

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (2017). *Plan de Contingencia consular 2017*. . Quito .

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (2019). *Acuerdo Ministerial No. 108. Establecer la Categorización de la oficinas del Ecuador en el exterior que ejercen funciones consulares*. Quito: Registro Oficial 29 del 30 de agosto de 2019.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (23 de 12 de 2020). Cancillería digitalizó el servicio de actos notariales en las oficinas consulares del Ecuador en el exterior. Recuperado el 24 de 12 de 2020, de <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/12/23/cancilleria-digitalizo-el-servicio-de-actos-notariales-en-las-oficinas-consulares-del-ecuador-en-el-exterior/>

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2011). *Reglamento de Funcionamiento de los Consulados Honorarios del Ecuador y Actuaciones de sus Cónsules Honorarios*. Quito: Registro Oficial 545 del 29 de septiembre de 2011.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2013). *Acuerdo Ministerial No. 000132. Expedir la norma para determinar las tipologías de oficinas consulares del Ecuador en el Exterior*. Quito.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2013). *Manual de Procedimientos - Transferencia de Visa y Gestión de Extranjería*. Recuperado el 20 de nov de 2020, de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/proceso-transferencia-visa.pdf>

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Plan de Gestión Consular 2020*. Quito.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). *Acuerdo Ministerial 000077 Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 455 , 19 de Mayo 2021.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). *Servicios consulares*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://www.gob.ec/mremh?page=3>

- Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). *Acuerdo Ministerial No. 123 Consejo Consultivo*. Quito: Registro Oficial 372 del 18 de enero de 2021.
- Ecuador, Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (19 de abril de 2023). *Acuerdo Ministerial No. 000029. Instructivo para la aplicación del arancel consular y diplomático*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Registro Oficial 293: <https://elite.fielweb.com/Index.aspx?tais#app/buscador>
- Ecuador, Presidencia de la República . (2013). *Decreto Ejecutivo No. 20. Transfórmese la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana e incorpóreselo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*. Quito: Registro Oficial N° 22 del 25 de junio de 2013.
- Ecuador, Presidencia de la República. (2016). *Transfiérase a la Dirección General de Registro Civil identificación y cedulaación, la atribución para otorgar pasaportes en el Ecuador que actualmente le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Quito: Registro Oficial S. 913 de 30 de diciembre de 2016.
- Ecuador, Presidencia de la República. (4 de mayo de 2018). *Directo Ejecutivo No. 372. Declara política de Estado, la mejora y simplificación de trámites* . Recuperado el 28 de noviembre de 2023, de Registro Oficial Suplemento 234 .
- Ecuador, Presidencia de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo 1052. Renuévase el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y número de fallecidos a causa del Covid 19 en Ecuador*. Quito: Registro Oficial 209 del 22 de mayo de 2020.
- Ecuador, Presidencia de la República. (2022). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Registro Oficial N° 18 de 10 de marzo de 2022. Última Reforma 28 mar 2023.
- Ecuador, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación . (2022). *Evaluación de los Efectos e Impactos del COVID-19 en la Educación Superior*. Recuperado el 21 de diciembre de 2023, de <https://siau.senescyt.gob.ec/download/efectos-e-impactos-del-covid-19-en-educacion-superior/>

- Escudero, C., & Cortez, L. (2018). *Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica*. Machala: Utmach.
- Ferreira Ribeiro, G., & Batista de Almeida, J. (2015). Direitos consulares do preso estrangeiro: confronto ou paralelismo da jurisprudência internacional e brasileira? *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, 413-437. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de [https://www.researchgate.net/publication/295244201\\_Direitos\\_consulares\\_do\\_preso\\_estrangeiro\\_confronto\\_ou\\_paralelismo\\_da\\_jurisprudencia\\_internacional\\_e\\_brasileira](https://www.researchgate.net/publication/295244201_Direitos_consulares_do_preso_estrangeiro_confronto_ou_paralelismo_da_jurisprudencia_internacional_e_brasileira)
- Gallardo Aguirre, R. A. (2021). *El rol de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en la Administración Pública*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Universidad Andina Simón Bolívar: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8209/1/T3595-MDACP-Gallardo-El%20rol.pdf>
- García, J., & Sánchez, P. (2020). Diseño teórico de la investigación: instrucciones metodológicas para el desarrollo de propuestas y proyectos de investigación científica. *Revista Información Tecnológica*, 31(6), 159-170. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642020000600159>
- Guild, E. (2009). *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity.
- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mc Graw-Hill.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill Interamericana.
- Kapuscinski, R. (2008). *The Other*. Londres: Ed. Verso.
- Koskenniemi, M. (2010). What Is International Law For? *Interntional Law*, 32-57. Recuperado el 28 de noviembre de 2023, de <https://world101.cfr.org/understanding-international-system/global-governance/what-international-law>
- Martínez, A. M. (2016). Diseño de investigación, principios teórico-metodológicos y prácticos para su concerción. *Revista Anuario*, 1(1), 1-27. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuario/article/download/12664/13040/33992>

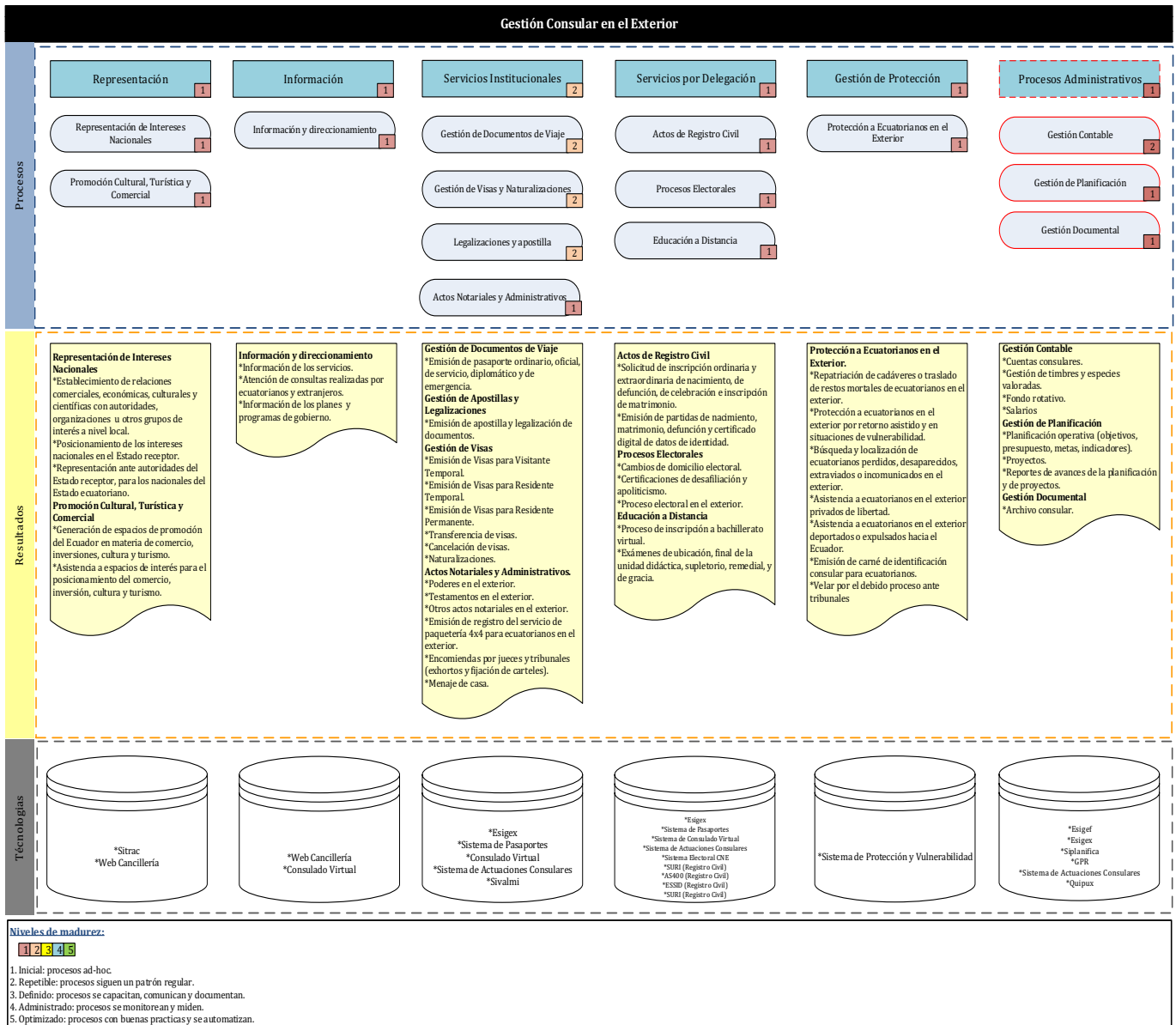
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores . (2014). *Manual sobre Acceso y Notificación Consulares*. Recuperado el 16 de noviembre de 2023, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58145/manconsular.pdf>
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *Lineamientos Para La Operación Del Programa De Asistencia Jurídica A Mexicanos A Través De Asesorías Legales Externas En Los Estados Unidos De América*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/comeri/2014/lineamientospale.pdf>
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-especial-de-migracion-pem-2014-2018-5887>
- Naciones Unidas. (1963). *Convención de Viena*. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>
- Naciones Unidas. (2023). *Estadísticas del programa de Monitoreo de tendencias de la población Mundial. Series de datos 2015-2020*. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>
- Nye, J. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Presidencia de la República del Ecuador. (14 de febrero de 2020). *Decreto Ejecutivo No. 981. Implementación del Gobierno electrónico en la función ejecutiva*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Registro Oficial Suplemento 143: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-ejecutivo-No.-981-Implementacion-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Quigley, J. B. (2023). Diplomatic and Consular Law in the Age of Empire. *Revista "Ohio State Legal Studies Research Paper No. 784, 1-25*.

- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la Real Academia Española*. Recuperado el 28 de noviembre de 2023, de <https://www.rae.es/>
- Rodríguez Jiménez, A., & Pérez Jacinto, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista EAN*, 179-200. Recuperado el 12 de noviembre de 2023, de <https://www.redalyc.org/pdf/206/20652069006.pdf>
- Tamayo , Y., Cortina, A., & Garcia Rios, D. (2014). Modelo de gestión organizacional basado en el logro de objetivos. *Suma de Negocios*, 70-77. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://www.redalyc.org/journal/6099/609965019009/html/#:~:text=La%20propuesta%20de%20modelo%20de,laborales%2C%20y%20la%20dimensi%C3%B3n%20productividad.>
- Tantaleán, M. (2015). El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio Social*, 21-45. Recuperado el 4 de noviembre de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456857>
- Tapia R, H. (2017). *La Protección Consular a personas en situación de vulnerabilidad: Caso Estados Unidos 2009-2010*. Universidad Alfonso X El Sabio: Madrid.
- Tapia, H. (2015). *100 Testimonios de Migrantes detenidos en BTC*. Madrid: BERG.
- Tapia, H. (2021). *Ecuador y sus recursos 2019 - 2030. Desafíos y Perspectivas Internacionales* . Quito: Universidad Central del Ecuador .
- Torre Cuadrada García-Lozano, S. (2004). La sentencia de la corte internacional de justicia del 27 de junio de 2001 en el caso Lagrand. *Boletín mexicano de derecho comparado*. Recuperado el 24 de noviembre de 2023, de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332004000100007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000100007)
- Torres Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación: para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México: Pearson Educación.
- Torres, Z. (2014). *Administración Estratégica*. México: Ed. Patria.
- Velez vs Panamá, 132-2-327 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Y Corte Internacional de Justicia 23 de noviembre de 2010). Recuperado el 3 de noviembre de 2023, de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_218\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_218_esp.pdf)
- Witker, J. (2017). Los derechos humanos: nuevo escenario de la investigación jurídica. *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 17(149), 979-1005.

Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de  
<https://www.redalyc.org/pdf/427/42751409015.pdf>

# ANEXOS:

## Anexo 1. Mapa de procesos consulares en el exterior



\*Nota el mapa de procesos es susceptible de modificación según la necesidad institucional