



## FACULTAD DE DERECHO

Situación de la Aplicación del “Modelo Mixto” como Política de Estado en los Procedimientos y Mecanismos de Reconocimiento del Estatus de Refugiado a Colombianos en Ecuador en el año 2010 y Planteamiento de Posibles Soluciones a las Falencias Determinadas dentro de este Procedimiento

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos para optar por el título de Abogada de los Juzgados de la República del Ecuador

Profesor Guía  
Dr. Alfredo Suquilanda

Autor  
Ma. Isabel Medina Munive

Año  
2011

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

.....  
Alfredo, Suquilanda  
Doctor en Jurisprudencia  
0903252120

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

.....  
María Isabel, Medina Munive  
1713570040

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios porque a lo largo de este camino me ha llenado de bendiciones, sin las cuales este esfuerzo no habría sido posible.

Agradezco a mis padres porque siempre fueron la fuerza que me impulso a seguir adelante.

Agradezco a mi madre por ser la mujer que estuvo conmigo siempre para recordarme lo importante que es luchar por llegar lejos, por entregarme todos los días su apoyo y amor incondicional, porque es la mujer que me ha llenado de aliento para recorrer este camino.

Agradezco a mi padre, ya que con su ejemplo siempre guió mi camino desde muy pequeña, porque me enseñó que no importa que tan alto uno desee llegar, pues con esmero siempre se logrará conseguir los objetivos y porque siempre confió en mí y jamás lo defraudaré.

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi familia quienes gracias a Dios siempre estuvieron a mi lado apoyándome por alcanzar este reto.

## RESUMEN

A lo largo de la situación de nuestro país vecino, Colombia, su población ha atravesado por situaciones violatorias a los derechos humanos por lo que las poblaciones cercanas a nuestro país, se han visto en la necesidad de buscar refugio.

Cada año las cifras son mayores, y el Gobierno ecuatoriano a buscado los mecanismos necesarios que solucionen la afluencia de nuestros hermanos colombianos al Ecuador, buscando siempre el bienestar y el respeto de sus derechos. Es por esto que el gobierno del Presidente Rafael Correa creó una política de Estado denominada el “Modelo Mixto” que busca beneficiar al mayor número de colombianos que se encuentran en nuestro país sin que su situación de refugiados sea legitimada.

Pero estos esfuerzos no han sido suficientes, es por ello que a lo largo de este trabajo se analiza el concepto de refugio, así como la situación del “Modelo Mixto”, sus logros y falencias, el procedimiento en general e incorpora a este estudio una alternativa que busca mejorar el procedimiento de reconocimiento del estado de refugiado, velando siempre por el respeto a los derechos humanos.

## ABSTRACT

Throughout the state of our neighboring country, Colombia, its population has gone through situations that violate human rights so that the villages around our country have been compelled to seek refuge.

Each year the numbers are higher, and the Ecuadorian Government sought the mechanisms that address the influx of our Colombian brothers to Ecuador, seeking always the welfare and respect for their rights. This is why the government of President Rafael Correa created a state policy called the "mixed model" that seeks to benefit the largest number of Colombians who are in our country without refugee status is legitimate.

But these efforts have not been enough, that is why throughout this paper work examines the concept of refuge, and the situation of the "mixed model", its achievements and shortcomings, the general procedure in this study incorporates a alternative that seeks to improve the procedure for recognition of refugee status, while ensuring respect for human rights.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>1. El Refugio y el Régimen Legal Internacional y Nacional Vigente</b>	3
1.1. El Régimen Legal Internacional Vigente	4
1.1.1. Convención de Ginebra de 1951.	4
1.1.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	6
1.1.3. Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984	8
1.2. El Régimen Legal Nacional Vigente	10
1.2.1. Decreto 3301	13
1.2.1.1. Importancia del artículo 2 de este Decreto	14
1.3. Derechos y obligaciones de los refugiados	15
1.4. Factores que generan el desplazamiento de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador	16
1.4.1. Las FARC, el ELN, y los grupos paramilitares	17
1.4.1.1. Las FARC	17
1.4.1.2. El ELN	18
1.4.1.3. Los grupos paramilitares	18
1.4.2. Consecuencias de la violencia protagonizada por estos grupos conflictivos	19
1.4.2.1. El narcotráfico	20
<b>2. El Ecuador frente a los Refugiados Colombianos y la Política de Estado en cuanto a su Legalización</b>	22
2.1. Situación del Ecuador como país receptor del mayor número de desplazados colombianos de América Latina	22
2.2. Problemas identificados en el sistema actual de refugio en el Ecuador	24
2.3. ACNUR y su cooperación con el Ecuador frente a los refugiados.	25
2.4. El “modelo mixto” como política de Estado para la garantía de los derechos y la legalización de los refugiados.	27
2.4.1. Desafíos y Plan Nacional de Desarrollo	30
2.4.2. Registro ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio	33
2.4.3. El fortalecimiento del actual sistema en base a entrevistas individuales.	35
2.4.4. Un registro en grupos para posibles flujos de refugiados	36
<b>3. Determinación y Procedimiento para el Reconocimiento de la condición de Refugiado en Ecuador</b>	38
3.1. El procedimiento de la solicitud de refugiado	38
3.1.1. El registro de solicitudes	38
3.1.2. Documentos necesarios	39
3.1.3. Certificado Provisional	40

3.1.4. Entrevista	41
3.1.5. Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en Ecuador	41
3.1.6. Decisión del Gobierno ecuatoriano	42
3.2. Documentos de Identificación para Personas Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiado en el Ecuador.	43
3.2.1. Certificado Provisional de los Solicitantes de la Condición de Refugiado.	44
3.2.2. Documento de Identificación de las Personas Refugiadas	44
3.3. Cláusulas de Cesación de la Condición de Refugiado	44
3.4. Cláusulas de Exclusión de la Condición de Refugiado	46
3.4.1. Delitos contra la Humanidad	48
3.4.2. Crímenes de Guerra en un Conflicto Armado sin Carácter Internacional	49
3.4.3. Delitos Relacionados con el Narcotráfico	50
4. Posibles Soluciones a las Falencias y Vacíos dentro del Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado	51
4.1. Procedimiento utilizado en México y sus diferencias con el Ecuador	51
4.2. Procedimiento Utilizado en Chile y sus diferencias con el Ecuador.	59
4.3. Propuesta	63
5. Conclusiones	67
Bibliografía	68
Anexos	

## **INTRODUCCIÓN**

Colombia es un país que por décadas ha sufrido una marcada inestabilidad interna, generada principalmente por el surgimiento, el desarrollo y la consolidación de la guerrilla.

Este hecho y otros como las fumigaciones, para eliminar las plantaciones de coca, y el caso de Angostura han motivado la alteración del estado normal de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador.

Cuando el Plan Colombia toma fuerza a inicios de los años dos mil, el incremento de la presión militar del ejército de Colombia sobre las fuerzas irregulares de la guerrilla de ese país, hizo que miles de ciudadanos colombianos tengan que abandonar sus hogares. Al producirse este éxodo masivo de personas, el Ecuador pasó a ser el principal lugar de destino de muchos de ellos.

Más allá del simple balance de ecuatorianos que salen y de extranjeros que llegan, el Ecuador ha sido siempre un país de paz. Coyunturalmente se han producido salidas de miles de ecuatorianos a países del primer mundo en busca de mejores opciones de vida, y asimismo se han llevado a cabos de miles de colombianos que han encontrado en este país, un lugar de acogida que les ha prestado ayuda oportuna, trato digno y un entorno generoso para que recuperen su bienestar físico y mental.

En todo este proceso que lleva años y que continuará por mucho tiempo más, la política binacional se ha visto afectada por las ideologías, por los gobiernos de turno, por la directa injerencia de los Estados Unidos y por el propio desarrollo del conflicto armado en Colombia.

Es así como el Estado ecuatoriano se ha visto en la necesidad de protagonizar un rol integrador y este ha sido determinado por varias aristas que conforman

esta problemática, una de ellas es el procedimiento mediante el cual se otorga a los ciudadanos el estado de refugiado. Con el pasar de los años el incremento de personas necesitadas de la protección Ecuatoriana y de la protección internacional es cada vez más alta, lo que ha dificultado al gobierno el poder llevar a cabo un proceso eficiente mediante el cual se dé una solución breve a este problema.

Existen cientos de solicitudes en espera de ser analizadas, el número de funcionarios en esta área no abastece, y a pesar de las ideas del gobierno de turno a través del registro ampliado por otorgar el refugio a todos los colombianos que se ubican en la frontera, aún muchos de ellos desconfían del proceso y hasta tienen miedo de presentar sus vivencias.

Con estos antecedentes, varias han sido las acciones que las autoridades del Ecuador han debido tomar para que las condiciones de inclusión sean conciliadoras en cuanto a los inmigrantes colombianos, se han incorporado políticas de Estado a través de las cuales se busca brindar un mejor servicio y una mejor protección que permita garantizar los derechos humanos, así como también, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en tratados internacionales suscritos por nuestro país, sin embargo aún quedan muchas cosas por hacer.

A lo largo de la presente disertación se profundizará estas ideas y se analizará el actual procedimiento de otorgamiento de refugio, partiendo desde un estudio de la doctrina del refugio bajo la protección internacional, su historia, sus conceptos, la legislación ecuatoriana, el impacto que esta migración masiva ha traído para el Ecuador, las características y los desafíos a los que se enfrenta nuestro Estado al ser el país en el que viven el mayor número de refugiados en América Latina, cuyo principal objetivo es el aporte en cuanto se pueda incorporar a nuestra legislación una normativa que permita mejorar el procedimiento de refugio basado en el respeto a los derechos humanos y la necesidad que estas personas tienen, así como también, una normativa clara y

precisa que permita a los funcionarios encargados, el llevar a cabo un proceso coordinado y eficiente.

## **CAPÍTULO I**

### **El Refugio y el Régimen Legal Internacional y Nacional Vigente**

Durante la segunda guerra mundial, y el periodo posterior a ella, se provocó el mayor desplazamiento de población de la historia moderna. Motivo por el cual, en 1950, las Naciones Unidas, creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y adoptó la Convención para el Estatuto de los Refugiados; siendo el instrumento jurídico más importante para garantizar la protección internacional de esta población tan vulnerable.

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas, en relación con el Estatuto de los Refugiados de 1951: un refugiado es toda persona que

...“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”<sup>1</sup>

La definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, delimitaba a las personas que se habían convertido en refugiados “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”.<sup>2</sup> Pero, esta limitación

---

<sup>1</sup>Convención de la protección Internacional de los refugiados de las Naciones Unidas 1954, Protocolo 1967.

<sup>2</sup> VEASE: Convención de Ginebra 1951

temporal quedó eliminada en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Alrededor del mundo, 144 países han firmado la convención de 1951, en la cual se comprometen a proteger a los refugiados y a respetar el principio de la no devolución, por parte del Estado receptor, hacia el país donde se originó el temor de persecución. Esto puede requerir que se permita a los refugiados entrar y garantizarles un status de residencia temporal o permanente. El concepto de refugiado implica que el abandono de su lugar de origen, está acompañado del deseo de retorno a su comunidad, una vez que las condiciones que los obligaron a salir, hayan cesado.

La población global de refugiados creció, de 2.4 millones en 1975 a 10.5 millones en 1985, y a 14 millones en 1990. Se alcanzó un clímax, después de la Guerra Fría con 18.2 millones en 1993. Para el año 2000, la población global de refugiados ha descendido a 12.1 millones.<sup>3</sup>

## **1.1 Régimen Legal Internacional Vigente**

### **1.1.1 Convención de Ginebra de 1951:**

Dentro de la Convención de Ginebra de 1951 se establece principalmente la definición de Refugiado, la cual es utilizada para establecer si se trata de un caso de refugio o no. Dicha definición principalmente se originó como buscar un medio de dar asistencia humanitaria y protección a las personas afectadas por la Segunda Guerra mundial, por lo que solamente se extendía para las personas víctimas de la guerra.

Cuando se elaboró la Convención de 1951, varios Estados no deseaban contraer obligaciones de un alcance imprevisible y es el porqué se estableció la fecha límite de 1951 y, además los estados contratantes tuvieron la posibilidad de continuar con la limitación de sus obligaciones, pues también se establece

---

<sup>3</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas: "La Situación de los Refugiados en el Mundo: Cincuenta años de acción humanitaria" Oxford University Press, New York, 2000

en dicha Convención a las personas que hubieran llegado a ser refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa, es decir a “sucesos de particular importancia que implican cambios territoriales o políticos profundos y los programas sistemáticos de persecución que son consecuencia de cambios anteriores.”<sup>4</sup>

Por otro lado en lo que se refiere a la fecha límite, trata que los acontecimientos deben haber sucedido antes de 1951, o también posterior a esta fecha siempre y cuando dichos acontecimientos sean producto de lo ocurrido antes de la fecha límite.

Es importante recalcar que dentro de esta Convención se especifica el tema de la no devolución de refugiados a sus países de origen, donde su vida o su libertad se verían amenazadas. Así se encuentran detallados los artículos 31, 32 y 33 de esta Convención, en los cuales principalmente se establece que legalmente en el territorio de tales Estados a no ser que sea por motivos de seguridad nacional.

El Ecuador es signatario de dicha Convención y fue ratificada por el país el 19 de agosto de 1955. También es necesario mencionar que en dicha Convención se establece la cesación de ser aplicable a toda persona si:

1. Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
2. Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente.
3. Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad.
4. Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país.

---

<sup>4</sup>ACNUR, Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951, 28 de julio de 1951, en 189 United Nations Treaty Series (1954), p137- 221.

5. Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la producción del país de su nacionalidad.

Sin embargo, dichas disposiciones antes mencionadas no se aplicarán a personas refugiadas de acuerdo a la definición de la presente Convención que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

Asimismo, esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un organismo u organismos de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Tampoco será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos humanos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

En la Convención de 1951 también existen disposiciones por las cuales una persona no sería merecedora de protección internacional cuando se haya dado dicha protección.

### **1.1.2 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967:**

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, más adelante conocido como Protocolo de 1967, surgió debido a los nuevos acontecimientos que fueron apareciendo posteriormente a la adopción de la Convención de 1951 y que, por consiguiente, los nuevos refugiados así denominados, no podrían ser acogidos como tales debido a las limitaciones geográficas y de tiempo de dicha Convención.

Tanto en las décadas de los 50's y 60's existieron varios nuevos conflictos armados en todo el mundo, ya sean estos internos o externos. Es así que

encontramos las guerras de descolonización en África, donde los pueblos buscaban su independencia de colonizadores francés, holandeses, ingleses entre otros, llamado "Apartheid" en Sudáfrica donde hubo un grave conflicto interno debido a la discriminación entre personas de raza blanca y negra, el inicio del conflicto palestino-israelí que perdura hasta nuestros días y que debido a su impacto, la ONU creó la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos. En América tenemos la revolución cubana, los problemas políticos de Haití, Paraguay y Bolivia donde existieron miles de exiliados, entre otros.

Con estos antecedentes, la Comunidad Internacional se dio cuenta de la limitación geográfica y de tiempo contenida dentro de la Convención de 1951, por lo que se vio necesario buscar un instrumento en el cual desaparecieran dichas limitaciones tanto geográfico como de tiempo y que dicha Convención pueda ser utilizada para todos los países que quieran adherirse a dicho instrumento.

Debido a estas consideraciones, se determinó que un refugiado es la persona que cumple con la definición contenida en el art. 1 de la Convención de 1951 y que se deberán dar por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951"<sup>5</sup> y también las palabras "a consecuencia de tales acontecimientos"<sup>6</sup> las cuales son parte de la definición de refugiado.

Asimismo, los Estados Partes consideraron que dicho Protocolo no tendrá ninguna limitación geográfica para su aplicación. Se eliminaron las barreras geográficas y de tiempo que estaban estipuladas en la Convención de 1951, con lo que toda persona con necesidad de protección internacional tendrá el derecho de poder solicitar refugio dentro de los países signatarios.

Ecuador ratifica su adhesión a dicho protocolo el 6 de marzo de 1969.

---

<sup>5</sup> VEASE: Convención de 1951

<sup>6</sup> IBÍDEM

### **1.1.3 Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984:**

Debido al desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países de Latinoamérica, principalmente centroamericanos, a finales de los años setenta, ocasionaron desplazamientos forzados de muchas personas víctimas de la violencia que se daba en sus países de origen. Por esta razón muchas personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, sus familias, sus trabajos, huyendo de esta manera a países vecinos incluso a países más lejanos con el objetivo de encontrar una mejor vida.

Su llegada y presencia a otros países creó en ellos, especialmente vecinos, considerables problemas, principalmente en áreas sociales económicas y políticas. Aún cuando los refugiados fueron asistidos por la comunidad internacional, las necesidades de subsistencia de estas poblaciones adicionales constituyeron una nueva carga para los recursos de los Estados receptores.

En América Latina se habían evidenciado buenas prácticas sobre la protección para asilados políticos es así que el Alto Comisionado para los Refugiados no había tenido que intervenir pues se demostraban buenas prácticas en la materia. Sin embargo, ciertos conflictos internos en ciertos países pusieron en evidencia la ineficacia de las convenciones y tratados regionales sobre refugiados.

Existen a nivel regional, un gran número de tratados de importancia directa para los refugiados, repatriados y las personas desplazadas. Entre ellos se encuentran:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos,
- El Tratado de Derecho Penal Internacional Firmado en Montevideo el 23 de enero de 1889,

- La Convención sobre Asilo de la Habana del 20 de febrero de 1928,
- La Convención sobre Asilo Político firmado en Montevideo el 26 de Diciembre de 1933,
- El Tratado sobre Asilo Territorial y la Convención sobre Asilo Diplomático, ambas firmadas en Caracas el 28 de marzo de 1954,
- La Convención Interamericana sobre Extradición firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981.

Todas estas convenciones anteriormente citadas tienen en común la protección de refugiados políticos, pero que sin embargo, no existía el articulado para el caso de éxodos masivos de personas en necesidad de protección internacional, pues se trataba a casos individuales. Para 1959 se da el primer éxodo masivo de personas que salen de su país por el peligro en que estaban sus vidas, así tenemos, los más de 700 mil cubanos que salen de su país y llegan a los Estados Unidos tras la victoria de la Revolución cubana en la década de los 60's. En ese mismo sentido, para la misma década se dan otros éxodos masivos de personas de Haití, Paraguay y Bolivia y posteriormente de República Dominicana, Nicaragua, Honduras entre otros.

Los desplazamientos masivos de personas a través de las fronteras en busca de protección se observó primeramente en el continente africano durante el período de descolonización. Por tales circunstancias, se debió adoptar por parte de los Estados africanos en 1969 la "Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África" (OUA). Dicha convención representó el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y la asistencia a refugiados en una determinada región, y en este sentido, sirvió como inspiradora de la Declaración de Cartagena.<sup>7</sup> Además, se dio una definición ampliada de refugiado que contemplaba la realidad que vivía el continente africano y que

---

<sup>7</sup>OP, CIT, cirefca p.5

posteriormente se mantendría casi en su totalidad en la definición estipulada en la Declaración de Cartagena de 1984.

Ante las nuevas circunstancias que aparecieron en Latinoamérica, los países afectados iniciaron un proceso de identificación y puesta en práctica de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados. Este proceso alcanzó un avance considerable con la realización de un coloquio llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, donde fue adoptada la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, que contiene un conjunto de principios y criterios para la protección y asistencias de estos.

De esta forma, la definición enmarcada dentro de la Declaración de Cartagena, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, también considera refugiados a:

“Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

A diferencia de la Convención de de 1951 que distingue al elemento objetivo del subjetivo dentro de la definición, la Declaración de Cartagena enfatiza las condiciones objetivas imperantes en el país de origen y no en las condiciones subjetivas del solicitante.<sup>8</sup>

## **1.2 Normativa Nacional**

El Ecuador al ser signatario tanto de la Convención de 1951 y de su Protocolo Facultativo de 1967, tiene la obligación de cumplir con las normas establecidas en estos instrumentos internacionales. Nuestro país es también signatario de la

---

<sup>8</sup>MURILLO, Ponencia ante el Seminario General Regional de la Asociación Internacional de Jueces.

Declaración de Cartagena de 1984. En 1992 se reglamenta la definición de refugiado en el Decreto 3301 del 6 de mayo de este año acogiendo, las definiciones contenidas tanto en la Convención y la Declaración que fueron mencionadas anteriormente.

Encontramos también otros instrumentos nacionales que contemplan el derecho a poder solicitar refugio en el Ecuador, comenzando desde la Constitución de la República del Ecuador, Ley de Extranjería, Ley de Migración, el Código de la Niñez y Adolescencia, entre otros acuerdos ministeriales en los cuales se norma los derechos que los solicitantes de refugio y quienes ya han obtenido este estatus tienen en el Ecuador.

A partir de la creación de la nueva Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 se planteó la necesidad de crear políticas públicas, todas las autoridades del poder ejecutivo, legislativo, judicial, autoridades seccionales, provinciales, municipales, etc. Se vieron en la obligación de modificar las legislaciones específicas para que pueda existir concordancia con lo dictado en la Constitución.

Es así que la Carta Magna del 2008 prevé las denominadas garantías de protección a los derechos humanos; disponiendo que la Asamblea Nacional y cada órgano con potestad normativa, tiene la obligación de adecuar las leyes y las demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales.

De esta forma tenemos que en nuestra Constitución se encuentra lo siguiente:

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las persona solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.<sup>9</sup>

Es evidente que el Estado se compromete a garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de estas personas, por lo que, respetará el principio de no devolución y además brindará la asistencia humanitaria y jurídica que les asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda, educación, servicios médicos y sanitarios.

Esta nueva Constitución dispone que la gestión de las políticas públicas debe hacer efectivo el Buen Vivir y todos sus derechos, precautelar el interés general sobre el interés particular, garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto, garantizar la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, promover la reformulación de las políticas o la adopción de medidas alternativas, cuando éstas tengan como efecto la vulneración de los derechos constitucionales.

Como parte de este nuevo proceso y dentro del régimen del Buen Vivir así como en el capítulo sobre Inclusión y Equidad de la nueva Constitución se incorporan los artículos siguientes referentes a la población y la movilidad humana:

Art. 391.- El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en

---

<sup>9</sup> VÉASE: Constitución de la República del Ecuador.

el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.<sup>10</sup>

Art. 392.- 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.<sup>11</sup>

Como podemos ver Ecuador debe velar, además, por los derechos de las personas en movilidad. También se establece que ejercerá una rectoría a través de un órgano competente, el mismo que se encargará de coordinar entre los distintos niveles de gobierno y el gestar una política pública a través de coordinaciones con otros Estados, organizaciones sociales, etc.

### **1.2.1 Decreto 3301:**

Según Decreto Presidencial de 6 de mayo de 1992, y en necesidad de actualizar las disposiciones constantes en el Reglamento ecuatoriano sobre la materia, dictado el 30 de septiembre de 1987, y con ánimo de poner en práctica las medidas conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante adhesión del Ecuador a la referida Convención y al Protocolo, nace lo que se conoce actualmente como el decreto 3301, este constituye el instrumento jurídico en el cual se basa la Determinación del estatuto de Refugiado en la normativa del Ecuador.

En este Decreto se encuentra la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, así como la definición ampliada de la Declaración de Cartagena. En el texto del decreto encontramos también el procedimiento para

---

<sup>10</sup> VEASE: Constitución Política de la República del Ecuador.

<sup>11</sup> VEASE: Constitución Política de la República del Ecuador.

la determinación de la condición de refugiado, el principio de no devolución de solicitantes de refugio ni de refugiados reconocidos, las Cláusulas de Exclusión para quienes no son merecedores de protección internacional, así como los efectos que tendrá la solicitud de refugio si ésta es aceptada o negada.

### **1.2.1.1 Importancia del artículo 2 de este decreto:**

El Decreto 3301 termina por concretarse en un instrumento nacional sensible y también realista ya que incorpora a su contenido la recomendación de la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena de 1984. La cual manifiesta lo siguiente:

...“igualmente, serán considerados como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>12</sup>

Sin duda, esta disposición es de extrema importancia, ya que su aplicación implica que personas que se ven obligadas a abandonar su país de origen por conflictos armados, internacionales o internos y se han convertido en víctimas de guerras, puedan obtener el reconocimiento como personas refugiadas.

Así también, otras situaciones como la violencia generalizada, agresión extranjera, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, son consideradas en este Decreto ecuatoriano como razones válidas para el reconocimiento jurídico de la condición de refugiado y su consecuente protección internacional enmarcados en los principios de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967.

---

<sup>12</sup> VEASE: Declaración de Cartagena de 1984

### **1.3 Los Derechos y Obligaciones de los Refugiados:**

Una de las principales garantías que tienen los refugiados es de que no serán devueltos a su país de origen o a cualquier otro lugar donde pueda sufrir el riesgo de violaciones a los derechos humanos. Esta garantía está asegurada por nuestra legislación así como en la Convención de 1951 en su artículo 33.

Sin embargo la mayoría de los derechos esenciales para la protección de los refugiados coincide con los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en la que encontramos los siguientes:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona
- Derecho a buscar asilo y disfrutar de él
- Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Garantía contra la esclavitud y la servidumbre
- Reconocimiento de la personalidad jurídica
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
- Garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios
- Garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio
- Libertad de opinión y de expresión
- Derecho a la educación
- Derecho a tomar parte de la vida cultural de la comunidad

El derecho de los derechos humanos constituye el marco general en el que se inscriben las disposiciones del derecho de los refugiados. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe expulsar a una persona a un territorio donde podría ser sometido a tortura. Además casi todas las disposiciones se aplican a los no ciudadanos.

Los refugiados disfrutan de dos conjuntos de derechos parcialmente convergentes: los derechos que les concede como personas y que se garantizan la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y del derechonacional, así como los derechos específicos relacionados con su estado de refugiados.

Es necesario señalar que los refugiados están protegidos contra cualquier discriminación por motivos de raza, religión, edad, género, nacionalidad, grupo étnico o por su propia condición. La discriminación en contra de una persona motivada por su condición de refugiada tiene en Ecuador implicaciones legales graves.

Por otra parte los refugiados en Ecuador tienen también obligaciones. Conforme a lo dispuesto por el Decreto 3301, los refugiados en Ecuador están comprometidos con el respeto a la Constitución y a las leyes ecuatorianas. Así también, está prohibido de intervenir en asuntos políticos que puedan comprometer la seguridad nacional de la República del Ecuador o sus intereses internos y externos.

Cualquier falta de cumplimiento o de respeto a tales leyes implicará la aplicación de sanciones y penas previstas en el ordenamiento jurídico, conforme al debido proceso vigente en nuestro país.

#### **1.4 Factores que generan el desplazamiento de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador:**

Una vez que el Ecuador incorporó los artículos 391 y 392 a su política migratoria, se constituyó en un país muy atractivo para grupos humanos que amparados en los artículos antes descritos aprovecharon su situación de guerra interna (Colombia) y de crisis económica. Se refugiaron para solicitar al Ecuador su acogida y protección, debiendo el país solventar todos los gastos

que implicaba el recibir miles de refugiados a costa, incluso, de los propios ecuatorianos.

Colombia es un país vecino al Ecuador, el cual se ha visto muy afectado debido al conflicto armado que vive debido a la presencia de la guerrilla de las FARC, ELN, EPL y de la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y el narcotráfico.

Pese a las conversaciones y acciones tomadas por el gobierno colombiano, no se ha podido llegar a un acuerdo de paz y, más bien, lo que ha sucedido es una agudización del conflicto interno colombiano.

A pesar de su situación, este país ha logrado sostenerse y es así que es uno de los países de Latinoamérica con mayor crecimiento económico de la región y con menor deuda externa.

Es necesario conocer las raíces del fenómeno de refugio colombiano hacia nuestro país, por esta razón es que se tratará de determinar los principales causantes de este fenómeno.

#### **1.4.1 Las FARC, el ELN y los paramilitares**

##### **1.4.1.1 Las FARC**

Las FARC son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, fundadas en 1965 y desde aquel entonces han crecido tanto en integrantes como en actividades, convirtiéndose así en la organización guerrillera más grande y activa de Colombia.<sup>13</sup>

Nacieron como un movimiento campesino demandando la redistribución de la tierra y demandando reforma social.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> ACNUR: consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos, Ginebra 2002, p. 6

<sup>14</sup> Susskindyifat, El conflicto en Colombia: sus fundamentos.

Actualmente sus demandas giran alrededor de temas como la asistencia social, desarrollo económico, reforma agraria y judicial y la reorganización del ejército.

#### **1.4.1.2 El ELN:**

El ELN (Ejército de Liberación Nacional) es un movimiento que fue fundado en 1964 por estudiantes universitarios influenciados por la revolución cubana y muy especialmente por los pensamientos del “Che” Guevara. Mantienen una constante lucha armada para denunciar y promover la solución de las necesidades sociales de la población frente a la explotación nacional e internacional, además del señalamiento de los fallos e injusticias dentro de una democracia que no consideran como tal.<sup>15</sup>

#### **1.4.1.3 Los grupos Paramilitares:**

El paramilitarismo en Colombia surge en la década de los 70 cuando asesores militares norteamericanos sugieren al gobierno colombiano la conformación de organizaciones de tipo antiterrorista y para la lucha anticomunista, esta sugerencia se vuelve realidad a través de la ley 48 de 1968, por medio de la cual se da paso al fundamento legal para la organización de la defensa nacional, la defensa civil y la promoción en la organización de autodefensas.<sup>16</sup>

Los paramilitares no están vinculados formalmente con el Estado Colombiano, sin embargo, estos funcionan con la aprobación tácita y a veces con el apoyo abierto del ejército.

Este grupo también es considerado como responsable de la que se ha denominado “limpieza social” que se lleva a cabo en Colombia, la cual consiste en eliminar a las guerrillas pero también a aquellas personas que interfieran en

---

<sup>15</sup> ACNUR, Consideraciones Sobre la Protección Internacional de los Solicitantes de Asilo y los Refugiados Colombianos,p.6

<sup>16</sup>Equipo Nizkor, conflicto armado y paralelismo en Colombia

el aleccionamiento colectivo, como por ejemplo grupos juveniles que consuman drogas, prostitutas, etc.

#### **1.4.2 Consecuencia de la violencia protagonizada por estos grupos conflictivos:**

Debido a las acciones de violencia cometidas por los mencionados grupos anteriormente en Colombia, surge el fenómeno del desplazamiento interno y de la solicitud de refugio ya que las personas buscan huir para proteger sus vidas y las de su familia. Cabe recalcar que la diferencia entre los desplazados internos y los refugiados consiste en que a pesar de que los dos grupos han sido obligados a abandonar a la fuerza sus hogares ya que son víctimas de persecución por problemas políticos, religiosos, militares o de cualquier otra índole, los primeros no han cruzado ninguna frontera internacional.

Según el Equipo Nizkor( Informe sobre la Situación de violencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario) dice que la cifra de los desplazados y refugiados colombianos aumenta cada año. Se calcula que cada hora se deslazan cuatro hogares por causa de la violencia. El 53% de las víctimas son mujeres y el 47% hombres. Las acciones violentas se las realiza sin importar edades, condiciones sociales, si las víctimas son niños, mujeres embarazadas y hasta personas adultas mayores.

Los responsables de que ocurran los desplazamientos son:

“los paramilitares en un 33%, la guerrilla en un 28%, las fuerzas militares en un 14%, la Policía Nacional en un 2%; las milicias en un 6%, el Narcotráfico en un 1% y la violencia intraurbana, conflictos entre vecinos, en un 15%.”<sup>17</sup>

Conforme a lo mencionado en el párrafo anterior, el porcentaje más alto de todo el desplazamiento interno de Colombia, se lo atribuye a las acciones

---

<sup>17</sup>Equipo Nizkor, Informe de la Situación de Violencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

cometidas por los grupos paramilitares especialmente, pues estas se caracterizan por un alto grado de brutalidad e incluyen tortura, los asesinatos con motosierras y las masacres colectivas como se indicó.

Es muy común que estos grupos entren a los poblados con una lista de las personas “sospechosas” de colaborar con la guerrilla, y enseguida procedan a ejecutarlas. En muchas ocasiones estos asesinatos se los realiza de forma aleatoria o randomica, lo que infundido un enorme temor en la población.<sup>18</sup>

Según Rojas ( Plan Colombia, Conflicto Armado y Migraciones Forzadas) dice lo siguiente:

“La principal causa de este tipo de desplazamiento hacia nuestro territorio son expresamente las fumigaciones y la militarización como parte del componente del Plan Colombia denominado “Empuje al Sur de Colombia”, el cual tiene como objetivo desalojar a los grupos guerrilleros que se encuentran en esa región debilitar la producción de cocaína en Putumayo, que es el primer productor de cocaína en Colombia. Estos desplazamientos transfronterizos se producen en la frontera colombo-ecuatoriana, en los departamentos de Putumayo y Nariño colindantes con las provincias ecuatorianas de Sucumbíos, Imbabura, Carchi y Esmeraldas.”

La mayoría de esta población desplazada, evita solicitar directamente el status de refugiado. Las cifras indican que 1 de cada 3 colombianos que salen de su país por estas causas, solicita refugio oficial, pues muchos de ellos no cumplen con los requisitos para este tipo de solicitud y, se calcula que aproximadamente 1 de cada 6 solicitantes es aceptada.

#### **1.4.2.1 El narcotráfico:**

La producción y tráfico de drogas, han tenido un evidente impacto sobre el conflicto colombiano, como lo demuestran los elevados índices de violencia y

---

<sup>18</sup>ACNUR, Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos op. Cit., p.8

corrupción, con un efecto desestabilizador e las instituciones democráticas colombianas.

El narcotráfico ha facilitado, tanto el crecimiento, como la consolidación de la guerrilla y los grupos paramilitares, ya que el ingreso de estos grupos armados irregulares al negocio del narcotráfico, a mediados de la década de los noventa, les permitió aumentar visiblemente el número de combatientes y sus operaciones militares.

En las zonas de cultivo de drogas, los grupos armados irregulares buscan obtener el control territorial para garantizar los niveles de producción, y asumen directamente el control o la regulación de la producción y el tráfico, incluyendo la definición de precios, volumen de producción, además de cobrar impuestos sobre la producción. En este sentido, el informe de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el delito (ONUDD), indica, que de los 189 municipios donde se cultiva coca, los grupos guerrilleros están presentes en 162, los grupos paramilitares en 86 y tres grupos armados irregulares estas presentes en 43 municipios.<sup>19</sup>

El cultivo y comercio de la coca, ha sido la base de las economías locales en algunas áreas controladas por la guerrilla. La relación, entre la producción de narcóticos y los grupos armados irregulares, explica en parte, la persecución de las comunidades evangélicas y otros grupos, que se niegan a participar en el cultivo de droga, al igual que el fenómeno de las comunidades confinadas para garantizar la producción de coca en esas áreas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el delito (ONUDD) "Colombia: la Revisión de Cultivo de Coca 2004, p.39

<sup>20</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: "Consideraciones sobre protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados colombianos" Ginebra 2005.

El desgaste generado por la violencia, en estos cuarenta años de conflicto armado interno, pero en especial, el fracaso del proceso de paz con las FARC-EP, provocaron el apoyo del electorado a la figura de Álvaro Uribe Vélez.

## **CAPITULO II**

### **EL ECUADOR FRENTE A LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS Y LA POLÍTICA DE ESTADO EN CUANTO A SU LEGALIZACIÓN**

#### **2.1. Situación del Ecuador como país receptor del mayor número de desplazados colombianos de América Latina.**

A partir del año 2000 han ingresado de manera legal, cerca de 767.000 colombianos, de los cuales se establecieron en el territorio nacional alrededor de 372.000 personas, quienes se asentaron en un inicio en las provincias fronterizas, zonas en las cuales se registra un mayor grado de pobreza, marginabilidad e insuficiencia de servicios e infraestructura básica, generándose eventuales problemas, sanitarios, sociales y económicos para la población. En una investigación realizada sobre el Desplazamiento Transfronterizo y Refugio de Colombianos en el Ecuador Avilés (2000, pag.8). Sin embargo; cabe mencionar que últimamente un importante número de migrantes colombianos se han asentado incluso en el centro y sur del país. Según algunos informes de la cancillería ecuatoriana, cerca del 40% de las personas que han solicitado refugio se encuentran asentadas en Quito, mientras que el 60% restantes se ubica en ciudades como Guayaquil, Ibarra, Ambato, entre otras.

Esta realidad genera problemas sociales en las comunidades receptoras con necesidad muy diversa de acuerdo a su edad, género, condiciones socioeconómicas y culturales.

El Estado ecuatoriano ha mantenido un permanente compromiso para garantizar el reconocimiento del estatus de refugio individual y por afluencia masiva. También respetará garantizará los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente cuando sea materia de asilo y refugio; igualmente tomará decisiones y ejecutará las acciones necesarias para lograr la efectiva inclusión o inserción de estas personas. En este sentido el Ecuador se compromete cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, en la medida de sus realidades y posibilidades y con el enfoque de solidaridad y corresponsabilidad, tanto con el Estado colombiano como con la comunidad internacional.

El Ecuador fiel a sus compromisos internacionales y a su vocación humana ha recibido en los últimos 10 años a refugiados de más de 45 nacionalidades distintas, destacándose el hecho de que el 95% de ellas colombianas, convirtiéndose así en el país que más número de solicitudes de refugio colombianos ha recibido en América del Sur. Solamente durante el año 2000 se registraron 475 solicitudes de refugio y en la actualidad la cifra sobrepasa los 30.000 personas, produciéndose un aumento de 1.746% solicitudes de refugio en un periodo de 5 años.

Según el informe de ACNUR, representado en la VI Reunión Tripartita de Autoridad Ministeriales del Ecuador, Colombia y Representantes del ACNUR para el Tratamiento del fenómeno del Desplazamiento de Personas hacia el Ecuador, durante el 2004 se presentaron 7.610 solicitudes de refugio de los cuales fueron aceptadas 1.713. A continuación presentamos un cuadro completo de evaluación de solicitudes de refugio de colombianos en el Ecuador desde el año 2000 hasta el 2004.

El perfil de los colombianos solicitantes de refugio es muy variado; sin embargo, en su mayoría está compuesto por grupos de campesinos pobres,

pequeños productores minifundistas, jornaleros, pobladores de caseríos y poblaciones indígenas de la selva amazónica.

## **2.2. Problemas identificados en el sistema actual de refugio en el Ecuador.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en su Manual sobre Política del Ecuador en Materia de Refugio (2008, pag.28) señala que hoy día, la mayor parte de los refugiados en el Ecuador no cuentan con el reconocimiento oficial y legal de su situación, no solamente en la región de la Frontera Norte, sino en todo el territorio nacional, hecho que conduce a la población refugiada a una situación de extrema vulnerabilidad.

El sistema actual de reconocimiento del estatus de refugiado en el Ecuador, que se sustenta en las entrevistas individuales de cada caso particular y una decisión de elegibilidad como refugiado igualmente individual, no puede dar respuesta a la cantidad tan grande de personas que necesitan protección internacional.

Esta situación se agrava por el hecho de que las miles de personas no aceptadas como refugiadas siguen viviendo en el país, presumiblemente en condición de migratoria irregular.

En la sociedad ecuatoriana en general, y en las instituciones públicas en particular, no existe mucha información acerca de la situación de los refugiados en el país, así como acerca de los compromisos adquiridos para el cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional por parte del estado ecuatoriano.

Los medios de comunicación no siempre ayudan para que la población en general tenga un actitud solidaria con los hermanos refugiados; al contrario, no se diferencia mucho entre colombianos en general y refugiados en particular.

Esta confusión fomenta expresiones de xenofobia que se registran en algunas autoridades de la Frontera Norte.

Estos hechos no contribuyen para superar el miedo de muchos refugiados a exponerse a instancias oficiales de cualquier país. Esta desconfianza se agrava por el desconocimiento generalizado entre la población refugiada y residentes en las comunidades ecuatorianas receptoras acerca de sus derechos como personas con necesidad de protección internacional y de los trámites que deben seguir para legalizar su situación.

En consecuencia, la gran mayoría de la población refugiada en el Ecuador vive en condición de invisibilidad, lo que dificulta su acceso a servicios básicos como educación y salud, y dificulta enormemente conseguir trabajo. Esta situación produce que algunos refugiados hayan sido sujetos de detención y deportación, lo que es un irrespeto al principio de no devolución a su país de origen, uno de los principios del Derecho Humanitario Internacional.

### **2.3. ACNUR y su cooperación con el Ecuador frente a los refugiados.**

Ecuador, al no padecer de problemas como guerrilla, narcotráfico y similares, es un país donde llegan muchos refugiados de diferentes partes del planeta. La política del país es ser solidario con los ciudadanos del mundo. Sin embargo, la gran cantidad de extranjeros ha creado un nuevo frente de responsabilidad. Es por tal motivo que el Ministerio de Relaciones Exteriores y organismos como el ACNUR mantienen reuniones para tratar de ver las mejores vías para tratar el problema.

El Gobierno del Ecuador firmó un convenio de cooperación con El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el fin de fortalecer el compromiso de este país con la situación de los perseguidos. El acuerdo de cooperación es para redundar en todas las acciones y atribuciones de ACNUR en Ecuador y, de alguna forma, apoyar la ejecución del registro

ampliado, por el cual el país pretende ampliar la condición de refugiados a unas 50 mil personas con necesidades de protección internacional en la frontera norte que, hasta la actualidad, nunca han presentado una solicitud de protección.

El Ecuador, a través de ACNUR, ha recibido asignaciones para el tratamiento del tema del refugio, específicamente en el área social, de educación, salud y actividades lucrativas; implementando proyectos de apoyo comunitario para fomentar la integración social.

En la zona de frontera existe una población colombiana calculada de 135.000 personas, entre las que figuran los refugiados y desplazados temporales que han huido de la violencia en su país para buscar mejores condiciones de seguridad en Ecuador. La atención a esa población ha implicado una inversión estatal de cerca de 400 millones de dólares desde 2007; es un verdadero drama humano. Ecuador pidió al ACNUR participar en un estudio para revisar las necesidades de los refugiados y evaluar cuáles se estaba satisfaciendo y cuáles no, para saber en cuáles se puede intervenir.

En ese estudio se determinó que el 70 por ciento de las necesidades, tanto de los refugiados como de las comunidades locales, se estaban satisfaciendo, pero que el 30 por ciento no. Por ello, el ACNUR y Ecuador hacen un esfuerzo conjunto para buscar fondos alrededor de 22 millones de dólares que serían utilizados en los refugiados que se asientan alrededor de la frontera.

Según información suministrada por el Director de Refugiados de la Cancillería ecuatoriana, Alfonso Morales, el país ha otorgado este estatus a 54.000 personas, de los cuales 53.000 son colombianos. Otros 20.000 se encuentran tramitando este beneficio y se calcula que otras decenas de miles no se han registrado ante las autoridades.

Se han dicho muchas cosas en el Ecuador cuando se ha encontrado a un delincuente que consiguió un documento- en algunos casos falsificado- de refugio. Se intenta hacer pensar que el refugio es un paso, un procedimiento, para delinquir en el país y eso no se lo puede tomar así, lo que existe un cierto nivel de xenofobia hacia el extranjero; sobre todo cuando uno habla de un colombiano, lo primero que viene a la mente es criminalidad, droga, narcotraficantes.

En tal situación la representante del ACNUR en Ecuador anticipó que la agencia de la ONU realizará en 2011 una campaña anti xenofobia contra “todo aquello que sea diferente” tanto en las ciudades como en las zonas rurales donde no existen muchos recursos para compartir.

Se están desarrollando varios proyectos de desarrollo integral de la población ecuatoriana y refugiada a lo largo del cordón fronterizo.

El ACNUR, por su parte, ha sido un vigilante y autor constante de las políticas y programas llevadas a cabo por el Gobierno ecuatoriano y su trabajo se ha desarrollado de forma estrecha, dinámica y coordinada con la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

#### **2.4. El “modelo mixto” como política de Estado para la garantía de los derechos y la legalización de los refugiados.**

Este modelo da respuesta a posibles flujos masivos de refugiados y a las solicitudes individuales, y legaliza a las miles de personas que se llaman “invisibles” porque no se han atrevido acercarse a las instituciones públicas o porque desconocen que tienen derechos en el Ecuador.

En marzo de 2007, el Gobierno del Ecuador lanzó públicamente el Plan Ecuador como política de Estado para la frontera norte de nuestro país. El Plan concibe a la seguridad y solidaridad humanas como resultado de la

construcción de la paz y el desarrollo; de una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y de una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos y del patrimonio, con un control efectivo del territorio nacional.

El Plan Ecuador, frente a los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, orienta sus esfuerzos a base de un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas económicos y sociales derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia.

Los principios fundamentales del Plan Ecuador son:

- a) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados;
- b) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, en particular con los Estados vecinos; y,
- c) la cooperación y corresponsabilidad (responsabilidad compartida), en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

Ecuador es el país latinoamericano que ha recibido en su territorio la mayor cantidad de refugiados, sobre todo de nacionalidad colombiana. Este considerable flujo de personas extranjeras es una consecuencia directa del grave conflicto interno de Colombia, que ha sido catalogado como la peor crisis humanitaria del hemisferio occidental en los últimos tiempos, y que no presenta visos de solución en el corto o mediano plazo.

El Estado ecuatoriano ha asumido los compromisos en materia de asilo y/o refugio que se desprenden del Derecho Humanitario Internacional. El Decreto presidencial 3301/92 regula la aplicación de las normas, tanto de la Convención de Ginebra sobre Refugiados (1951) como la Declaración de Cartagena de 1984. Este Decreto, que contiene la normativa jurídica ecuatoriana en la materia, ha servido como modelo para otros países de la región.

El Plan Ecuador incluye explícitamente el eje de “Derechos Humanos y Asistencia Humanitaria y Refugio”, así como también contempla la garantía del ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio de las personas desplazadas de su lugar de origen.

Especial asistencia merece la población refugiada, con acciones de protección y de inclusión del Estado y de la sociedad civil ecuatoriana, que cuenta con el oportuno apoyo de ACNUR y de otros cooperantes internacionales, sobre la base de la estructura organizativa a nivel de provincias, municipios y comunidades. Como principio se buscará la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones.

El Plan Ecuador considera las siguientes estrategias para alcanzar las metas mencionadas:

- Promover el conocimiento de los derechos fundamentales de las personas, así como la difusión de los diferentes mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos desde los actores gubernamentales, los gobiernos seccionales y las organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecer los programas de capacitación en derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y sociedad civil, entre otros.
- Promover la transparencia y equidad en el análisis de los casos específicos relacionados con la violación de los derechos humanos.
- Fortalecer los planes de contingencia para enfrentar mayores flujos de desplazados en la zona.

- Coordinar tareas y experiencias, y compartir información con organismos internacionales y ONG`s, para desarrollar un trabajo conjunto en el tema de desplazados.

#### **2.4.1. Desafíos y Plan Nacional de Desarrollo**

El Ecuador se encuentra frente a la necesidad de diseñar y poner en práctica nuevas políticas creativas que faciliten la búsqueda de soluciones adecuadas a un sistema de asilo oportuno y efectivo de las personas con necesidad de protección internacional. Así lo enmarca el Manual de Política del Ecuador en Materia de Refugio (2008, pag.27) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Este desafío ha implicado la obligación del Estado ecuatoriano de otorgar protección y consecuentemente proporcionar legalidad migratoria, con el estatus de refugiado, a todas las personas extranjeras que demuestren necesitar esta protección.

Al mismo tiempo, es compromiso del Ecuador brindar a los refugiados una protección integral, en base a los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, lo que implica la implementación de una política nacional de inclusión.

La inclusión de las personas con necesidad de protección requiere un enfoque territorial, es decir que se dirige obligatoriamente hacia las comunidades receptoras de solicitantes de protección internacional en su conjunto, incluyendo a refugiados y población residente en iguales condiciones, procurando contribuir al desarrollo de la comunidad en general.

Estos desafíos se derivan de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), capítulo Política Exterior, como parte de la política 2 (“Apoyar la

vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente”).

Este Plan contempla, entre otras acciones:

- 1) Promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado en el Ecuador;
- 2) Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados;
- 3) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio.
- 4) Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.;
- 5) Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.

Por el hecho objetivo de que, entre la población refugiada en el Ecuador, se encuentra un número importante de extracción urbana que han buscado asilo en centros urbanos del Ecuador como Quito, Cuenca, Ibarra o Santo Domingo de los Tsáchilas, el Gobierno ecuatoriano asume el compromiso de implementar el **Programa de Ciudades Solidarias** propuesto por el Plan de Acción de México.

Para este fin, el Grupo promotor de la política Nacional en materia de refugio definirá los lineamientos del Programa de Ciudades solidarias y buscará los acuerdos necesarios con los respectivos gobiernos locales autónomos y con la sociedad civil.

Para la población con necesidad de protección internacional, el Plan de Acción de México propone un **Programa de Fronteras Solidarias**, cuyos elementos centrales- en el caso del Ecuador-están incluidos en el Plan Ecuador.

Cabe destacar tres elementos y compromisos relevantes en el marco del Programa de Fronteras Solidarias y del Plan Ecuador:

- Mecanismos institucionales adecuados de protección de la población afectada y de determinación de condición de refugiado, con la modalidad principal del registro ampliado.
- La campaña de sensibilización de la población local y de las instituciones, nacionales y locales, involucradas en la problemática; y,
- El plan estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo, a través del Plan Ecuador, con el principio básico de un enfoque territorial y de inclusión social, económica, política y cultural, diferenciado por criterios de vulnerabilidad de la población, sean refugiados colombianos o ciudadanos ecuatorianos.

En el marco de la política de Plan Ecuador, la frontera solidaria se entiende como una propuesta que promueve el desarrollo de las comunidades receptoras y sus territorios, generalizando el acceso a los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.

Las fronteras solidarias deben:

- Reconocer a los refugiados reconocidos y comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en mujeres, jóvenes y población indígena y afro-americana que habita la zona fronteriza.
- Promover en el territorio políticas públicas sociales de acceso a las oportunidades de desarrollo para la población desplazada, sin generar conflictos en la población receptora, garantizando además la convivencia pacífica y el buen vivir de toda la población.
- Promover la integración socio-económica de las personas en situación de refugio a través de la generación de ingresos y el micro-crédito.

En el marco del Grupo Promotor para la implementación de la política nacional de refugio, es la Secretaría Técnica del Plan Ecuador la responsable para liderar la implementación del Programa de Fronteras Solidarias.

En este desafío, es de relevancia fundamental contar con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, y del ACNUR en especial, así como con respaldos políticos, aportes técnicos y financieros de la comunidad internacional. El Estado ecuatoriano no puede asumir solo los enormes costos que implican la búsqueda de una solución duradera de la situación de un número tan significativo de refugiados, si no existiera una corresponsabilidad manifiesta, tanto del Estado colombiano como de la comunidad internacional en general.

#### **2.4.2. Registro ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio**

El Registro Ampliado es una herramienta práctica, basada en la determinación grupal de la condición de refugiados, que tienen varios precedentes a nivel mundial. Los grandes números de refugiados producidos por conflictos armados o políticos de Estado violatorias de los derechos humanos, han provocado que se desarrollen formas innovadoras de agilizar la determinación de la condición de refugiados. Según el Manual sobre Política del Ecuador en Materia de Refugio (2008, pag.37). Del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Estos nuevos procedimientos se han aplicado en contextos en donde la información del país de origen aporta suficientes datos como para establecer una presunción de necesidades de protección internacional, y que permitirán asumir los nexos causales que las definiciones de refugiado exigen.

En el contexto específico de Ecuador, la implementación del Registro Ampliado no sólo satisfaría las necesidades de protección de la población colombiana presente en su territorio, sino que además contribuiría de manera significativa a la reducción de casos pendientes de resolución en el sistema de asilo individual y favorecería la integración local de aquellas personas en necesidad de protección internacional que ya llevan un tiempo asentadas en el territorio nacional.

Concretamente, a través del registro ampliado, el Gobierno de Ecuador pretende reconocer a unas 50 mil personas con necesidad de protección internacional en la región de la frontera norte, hasta junio del 2009.

El Gobierno del Ecuador está consciente de que la problemática de la presencia masiva de refugiados no es un fenómeno exclusivo en la Frontera Norte constituirá apenas un primer paso, pero de fundamental importancia, que será expandido a otras regiones del país, en la medida de avanzar en el conocimiento de la distribución de refugiados, aprovechando las experiencias de la fase inicial de la Frontera Norte. Al mismo tiempo, las lecciones aprendidas en la zona serán incluidas en el procedimiento actual para la determinación de la condición de refugiado ante las nuevas solicitudes que serán presentadas, con el fin de tener un sistema nacional más ágil y eficiente. Para la implementación del Registro Ampliado ya existe un Plan Operativo, un cronograma y un presupuesto. Para la finalidad del Registro ampliado se ha elaborado una interpretación de los criterios de elegibilidad y su congruencia con la legislación nacional, en base a lo que estipula la Declaración de Cartagena.

La aplicación del Registro Ampliado, supone la movilización de brigadas de registro y de la Comisión de Elegibilidad (MIGOB Y MRECI) hacia las comunidades de residencia de las personas con necesidad de protección y tomar las decisiones in situ y en tiempos oportunos, simplificando sustantivamente el tiempo que actualmente demanda el proceso.

Paralelamente, con el registro y la legalización, se trabaja en función de que la población nacional, las instituciones ecuatorianas y la comunidad internacional conozcan la situación real de la problemática de asilo en el país y los esfuerzos del Gobierno para garantizar una efectiva protección, a través de la sistematización y difusión de buenas prácticas de esta forma de registro.

El Gobierno ecuatoriano buscará emitir una ley específica sobre la problemática de los refugiados, en concordancia con la reforma de la legislación en materia de migración en general que será resumida en un Código de Movilidad Humana. Será el Grupo Promotor el encargado de elaborar un anteproyecto de ley, consensuado con los principales Ministerios, con las instancias de DDHH y con los actores de la sociedad civil, que se enmarca en las normas del derecho humanitario internacional.

#### **2.4.3. El fortalecimiento del actual sistema, en base a entrevistas individuales**

Ecuador abrirá tres oficinas nuevas para atención de refugiados a partir de julio se fortalecerán las oficinas permanentes de la Dirección General de Refugiados de la Cancillería, que se encuentra en Quito, Cuenca y Lago Agrio. Y se abrirán tres nuevas agencias desconcentradas en Guayaquil, Esmeraldas y Tulcán, por medio del Proyecto de Fortalecimiento Institucional, que impulsa el Gobierno ecuatoriano, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como una acción para fortalecer la protección de los refugiados.

A más de eso, se organizará brigadas móviles de registro, documentación y entrevistas en ciudades como Ibarra, San Lorenzo y Santo Domingo de los Tsáchilas. Con la ejecución de estos proyectos, se pretende brindar un mejor servicio a la población en necesidad de protección internacional establecida en Ecuador, fundamentalmente ciudadanos colombianos.

Entre otras cosas, se estudia la elaboración de una propuesta de actualización de la normativa jurídica interna en materia de Extranjería, Migración y Refugio, para lograr su armonización y compatibilidad con la Constitución, con la normativa internacional y con la realidad actual.

Ecuador es el país con el mayor número de refugiados reconocidos y solicitantes en toda América, es así que desde el 23 de marzo del 2009 hasta

el 31 del 2010 se han registrado 28.000 ciudadanos, colombianos, a través de la protección humanitaria, según información del ACNUR.

En Ecuador los refugiados se concentran en las provincias de la Frontera Norte: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura.

Según los resultados de los estudios realizados por el Centro de Estudios de Población y desarrollo Social (CEPAR) y ACNUR, difundidos en el primer semestre el año 2008, la población colombiana en necesidad de protección internacional establecida en el Ecuador sería alrededor de 135.000. Los beneficiarios están distribuidos en todo el territorio: el 35% en las cinco provincias de la Frontera, otro 35% en Quito y la provincia de Pichincha y el 30% restante, en el resto de provincias.

El aporte financiero del estado ecuatoriano a favor de las personas en necesidad de protección internacional establecidas en el Ecuador, desde el 2007 hasta la actualidad, asciende a 40 millones de dólares anuales, de los cuales, 16 millones en educación pública, 16 millones en salud; 7 millones en subsidios a los combustibles y al gas licuado de uso doméstico y 1 millón de dólares en funcionamiento institucional de la Dirección General de Refugiados, con sus oficinas permanentes y brigadas móviles hacia distintas provincias del país.

#### **2.4.4. Un registro en grupos para posibles flujos de refugiados.**

Martínez (2000, pag.14) encontró que el gobierno del Ecuador ha adoptado el procedimiento detallado en el “Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiados en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados” que dice textualmente.

“Aunque la condición de refugio debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado asimismo situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban

que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones de orden meramente práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la denominada **determinación colectiva** de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es **prima facie** un refugiado”.

Entre los grupos más vulnerables en busca de refugio, según las investigaciones de Segovia (2000, pag.11) son los siguientes:

**Campesinos.** Los campesinos se constituyen en uno de los estamentos con mayor vulnerabilidad frente a la acción de los grupos armados en Colombia.

Las guerrillas, los paramilitares y los propios organismos de seguridad del Estado colombiano los amedrentan, acusándoles de presentar colaboración con asesinatos. Detrás de estas acciones se encuentran intereses diversos según el actor que los provoque. Se hacen con el interés de despejar zonas de ocupación campesina con el fin de abrir nuevas zonas para asentamiento de estos grupos.

**Líderes sociales.** Activistas de derechos humanos, sindicalistas, sacerdotes que realizan trabajo social; son víctimas recurrentes de violaciones de derechos humanos por parte de la guerrilla y paramilitares.

**Agentes de la Fuerza Pública.** Son objetivo militar por parte de los miembros de las FARC, incluso existen muchos relatos de torturas y asesinatos de agentes de la fuerza pública por parte de los efectivos insurgentes.

**Comerciantes.** Son utilizados para diversas actividades, en primer orden para el pago del Impuesto de guerra, también para que de una forma legal puedan

adquirir insumos necesarios para los diferentes grupos armados, sino lo hacen son amenazados, expropiados violentamente de sus bienes e incluso el incendio de sus comercios.

**Periodistas.** Han sido amenazados y advertidos, por parte de los miembros de los diferentes frentes a fin de que la información que imparten en los medios en los cuales trabajan se ajuste a sus intereses también han amenazado a los medios de comunicación.

**Funcionarios públicos.** Son objetivos militares de los grupos armados, ya sea porque se niegan a cumplir las exigencias de los grupos armados, o por el medio hecho de considerarles que interfieren con el desarrollo de las organizaciones. Entre 1996 y 1967 6 funcionarios electos fueron asesinados por las FARC, en el CAQUETA.

### **CAPÍTULO III**

#### **DETERMINACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN ECUADOR**

Como se ha venido mencionando a lo largo de este estudio, el Ecuador como signatario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ecuador adoptó a través del Decreto 3301 un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en nuestro territorio.

El procedimiento involucra, además del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Gobierno, al ACNUR y a sus agencias socias. Cada actor tiene un papel específico que desempeñar a lo largo de este procedimiento, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su comisión de elegibilidad, el organismo político del estado responsable de tomar la decisión acerca del reconocimiento o no del refugiado.

### **3.1 El procedimiento de la solicitud de refugio:**

Para obtener la condición de refugiado en el Ecuador, los solicitantes deberán seguir los siguientes pasos:

#### **3.1.1.- Registro de solicitudes**

Todo trámite relacionado con la solicitud de la condición de refugiado en el Ecuador deberá ser presentada a la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores ubicadas en las ciudades de: Quito, Cuenca o Lago Agrario. En las ciudades de Esmeraldas, Ibarra, y Santo Domingo los solicitantes deberán acudir a las oficinas de las brigadas permanentes de la misma entidad para poder registrarse.

Para presentar su solicitud formalmente, debe llenar el formulario correspondiente y sus datos serán ingresados en un sistema nacional de registro. De esta manera inicia el proceso. Cada solicitante obtiene un número de registro y un documento de identificación individual.

#### **3.1.2 Documentos necesarios**

Todas las personas solicitantes de la condición de refugiado en el Ecuador deberán presentar los siguientes documentos:

- Original y copia de un documento oficial de identidad; tal como la cédula de ciudadanía, documento nacional de identidad D.N.I, pasaporte, etc.
- Original y copia de la Tarjeta Andina (TAM). Para los ciudadanos de países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela). Para el resto de extranjeros presentar el original y copia de la página del pasaporte en donde está el sello de ingreso emitido por Migración del Ecuador.
- Original y copia del Pasado Judicial (solamente los ciudadanos colombianos).

- Original y copia del registro de nacimiento o tarjeta de identificación de hijos menores.
- Original notariado y copia del permiso de salida del país de origen de menores que no estén acompañados por los dos padres. Cuando el menor está acompañado solamente por uno de los dos padres es necesario presentar una declaración juramentada (realizada en una notaría ecuatoriana) de la tenencia legal del menor o documentos que certifiquen la tenencia legal del hijo/hija.

Si no tuvieren alguno de estos documentos, deberán explicar las razones por las cuales estos no se encuentran en su poder.

### **3.1.3 Certificado Provisional**

A las personas solicitantes de la condición de refugiado en el Ecuador que se hayan registrado, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador les otorgará un certificado provisional que los identifica como solicitantes de la condición de refugiado. Este documento tiene validez por noventa días y es renovable por igual periodo hasta la decisión final de la solicitud.

Cada Certificado Provisional posee un número, obtenido a partir del ingreso a la planilla de asilo en la base de datos. El número acompañará al aspirante hasta el final del proceso y será su código de identificación para cualquier trámite en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Certificado Provisional es el primer documento que recibe el solicitante en el Ecuador, el mismo que le asegura protección contra devolución forzada y le garantiza la circulación por el territorio nacional conforme lo estipula nuestra Constitución.

Los solicitantes registrados en las ciudades de: Quito, Cuenca y Lago Agrio recibirán sus documentos en las oficinas de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores ubicada en estas ciudades,

mientras que los solicitantes registrados en: Esmeraldas, Ibarra, Santo Domingo, recibirán sus documentos a través de las brigadas permanentes de la Dirección General de Refugiados que estarán en estas ciudades.

#### **3.1.4 Entrevista**

Las personas solicitantes de la condición de refugiado en nuestro país deberán cumplir con una entrevista, además del registro inicial. Esta entrevista será efectuada por los funcionarios de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y será la entrevista oficial.

La entrevista constituye el momento más importante del procedimiento pues de su contenido dependerá la decisión de la Comisión de Elegibilidad.

Es importante resaltar que las entrevistas son realizadas bajo estrictas reglas de confidencialidad para proteger al solicitante.

Es necesario que las personas solicitantes se mantengan en contacto con los funcionarios de la Dirección de Refugiado para recibir una respuesta a su solicitud. Para esto los solicitantes deberán acercarse o llamar por teléfono a la oficina o brigada permanente de la ciudad en donde se registró.

#### **3.1.5 Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en Ecuador**

El artículo 4 de Decreto 3301 crea, bajo coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, La comisión para determinar la condición de refugiados en Ecuador.

Según el mismo artículo, la entidad está compuesta por dos funcionarios de la Cancillería y un representante del Ministerio de Gobierno, con sus respectivos suplentes, designados mediante acuerdo ministerial y el ACNUR participa con vos pero sin voto.

La Comisión de Elegibilidad es el órgano responsable de la decisión sobre las solicitudes de refugio y actúa de la siguiente manera: Primero recibe un informe por parte del funcionario que se encargó de realizar la entrevista al solicitante y segundo se le permite presentar a la ACNUR y sus agencias socias, recomendaciones por cada solicitud y el contenido de sus entrevistas en caso de haberlas realizado con el mencionado solicitante.

Los miembros de la Comisión del Elegibilidad entonces consideran las dos recomendaciones para tomar su decisión, la cual tiene forma jurídica de una resolución. Enseguida votan y el fallo es anunciado.

### **3.1.6 Decisión del Gobierno Ecuatoriano**

La decisión de reconocer a una persona bajo condición de refugiado es única y exclusiva del Gobierno del Ecuador a través de la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador.

En caso de que la resolución sea positiva en base al artículo 20 del Decreto 3301, se otorga al refugiado recién reconocido un carné de identificación con una visa 12- IV que lo acredita como refugiado en el país con carácter indefinido. La visa debe ser renovada cada año. Esta le otorga una permanencia legal indefinida, con los mismos derechos y obligaciones que establece la Constitución de la República para los extranjeros residentes en el país, en su Capítulo II, Artículos 13, 14 y 15.

Si, por el contrario, el resultado es negativo, el artículo 24 del Decreto afirma que el solicitante será notificado y podrá apelar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. El mismo artículo dispone que el plazo para la presentación de la apelación sea de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación. El solicitante puede permanecer en el país hasta que su situación sea resuelta, en última instancia, por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, quien tiene treinta días para emitir la resolución.

En caso de que la solicitud sea negada definitivamente, el reglamento establece que se le otorgará un plazo razonable para que obtenga la admisión en un tercer Estado o para que tramite otro tipo de visa que legalice su permanencia en el país.

### **3.2 Documentos de Identificación para Personas Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiado en el Ecuador.**

Para asegurar la protección de las personas en condición de refugiadas en nuestro país y solicitantes de refugio, los documentos de identificación emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores son: El certificado provisional de solicitante de la condición de refugiado y el documento de identificación de refugiado reconocido.

Estos son los únicos documentos de identificación para las personas refugiadas y solicitantes de refugio. Estos documentos tienen el carácter de personal e intransferible.

Brindan autonomía a cada miembro de la familia ya sea solicitantes o refugiados reconocidos otorgándoles seguridad y posibilidad de ejercer sus derechos.

Estos documentos también agilizan el proceso de registro e identificación de las personas que solicitan el refugio en nuestro país y facilitan la labor de las autoridades de migración y de seguridad.

Los documentos de identificación son entregados por la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus oficinas o brigadas permanentes en cada ciudad.

### **3.2.1 Certificado Provisional de los Solicitantes de la Condición de Refugiado**

Este constituye un documento que identifica a las personas como solicitantes de la condición de refugiado en el Ecuador y les garantiza su permanencia regular en nuestro territorio ecuatoriano hasta que proceda a darse trámite a su solicitud de refugio.

La persona que sea portador de este documento no puede ser devuelto a su país de origen mientras el Gobierno del Ecuador tome una decisión en firme sobre la solicitud presentada por la persona. La tarjeta de identificación de los solicitantes es de color verde.

### **3.2.2 Documento de Identificación de las Persona Refugiadas**

Este constituye un documento que identifica a las personas como refugiadas legalmente reconocidas. Regula su permanencia en el territorio ecuatoriano hasta la fecha de vencimiento inscrita en la identificación.

La persona portadora de este documento de identificación es titular de una visa 12-IV en forma de carné y puede desempeñar en el Ecuador labores remuneradas, ya sea bajo contrato o independiente. La presentación del documento será suficiente requisito para la expedición del carné ocupacional del Ministerio de Trabajo. La tarjeta de identificación de las personas refugiadas en el Ecuador, es de color celeste.

### **3.3 Las cláusulas de Cesación de la Condición de Refugiado**

En nuestro país no se establece un límite de duración de la condición de refugiado en Ecuador, pero El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, a través de la Comisión para determinar la Condición de Refugiados, creada por Decreto Ejecutivo 3293, de 29 de septiembre de 1987,

por iniciativa en los párrafos 1 al 6 de la Sección 6, del Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y en mérito a lo establecido en el párrafo 2 del Artículo 6, del Capítulo II, del Reglamento de 1987 para la Aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención, procederá a revocar, conforme a las disposiciones legales que rigen la materia y, luego del correspondiente análisis, caso por caso, la condición de refugiado, habida cuenta de que no cabe seguir otorgando protección internacional cuando ésta no sea necesaria o justificable. Se trata de las llamadas cláusulas de cesación de la condición de refugiado y son seis.

Tales cláusulas determinan que la condición de refugiado cesa si el beneficiario se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o si adquiere una nueva nacionalidad y disfruta de la protección de esa nación. En ambos casos la Comisión de Elegibilidad procede a anular la condición de refugiado.

Se prevé otros dos casos para la cesación de la condición de refugiado con previsión legal que son las hipótesis de que el refugiado voluntariamente se establezca de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o su condición de refugiado ya han desaparecido y el refugiado no puede continuar negándose a recibir la protección de su país de origen.

También podrá ser revocada a la persona que no posea nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Sin embargo cabe señalar que a pesar de que en el país de origen de la persona se hayan producido cambios políticos que permitan mejorar las situaciones de peligro o esta haya desaparecido pero la persona refugiada siente que a pesar de ello su vida continúa en peligro y manifieste tener temores

fundados al respecto, la Comisión procederá a realizar un estudio en el que se determine que la persona aún necesita de la protección de nuestro país y así mismo lo extenderá para todos los miembros de su familia.

Se establece de igual forma que las personas beneficiarias del refugio en nuestro país y que han permanecido dentro del mismo por al menos tres años consecutivos y que su condición de refugiado ha cesado, podrá solicitar una visa de residencia indefinida y podrá gestionar su naturalización.

### **3.4 Cláusulas de Exclusión de la Condición de Refugiado**

El Decreto Ejecutivo 3301, de igual forma que la Convención de 1951, ha previsto casos para las personas que, aún cumpliendo con los requisitos de las cláusulas de inclusión, pueden ser excluidas de la condición de refugiado y, por lo tanto, rechazadas e sus solicitudes de asilo por parte de la Comisión de Elegibilidad.

Estos casos de aplicación de las cláusulas de exclusión, constituyen un tema delicado y muy importante por el hecho de mantener el carácter civil y eminentemente humanitario de asilo.

El Decreto 3301 en su artículo 14 menciona y enumera las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 como aplicables en nuestro país. Por lo tanto, las personas que han cometido delitos de guerra, contra la paz o la humanidad serán excluidas de la condición de refugiado por la Comisión de Elegibilidad. También se encuentran dentro de esta disposición las personas que han cometido un grave delito común fuera del Ecuador antes de que estas personas fueran admitidas en el país como refugiadas.

De igual manera, el artículo 14 también recuerda a las personas que se ha hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de la

ONU también serán excluidas de la condición de refugiado por la Comisión de Elegibilidad.

Es necesario señalar que el análisis de cada solicitud de asilo es competencia única, en primera instancia de esta Comisión y de forma que solamente este organismo puede aplicar estas cláusulas de exclusión o también las de cesación.

Además, cabe recalcar que la exclusión ocurre en relación a casos de personas que cumplen con los requisitos para ser reconocidos como refugiados.

Podemos señalar que estas consideraciones pretenden proteger la integridad de la institución del refugio. De esta manera se busca que quienes se estimen que no merecen la protección internacional no obtengan el estatuto de refugiado y que estas personas escapen de la justicia y de su responsabilidad por delitos graves.

Estas cláusulas entonces deben ser aplicadas de manera escrupulosa para salvaguardar la institución de asilo. Es necesario determinar si realmente hay razones fundadas para considerar que la persona ha incurrido en responsabilidad individual por actos que caen dentro del ámbito de una o más de sus sub-cláusulas.

Además, dadas las posibles serias consecuencias de la exclusión, es importante aplicarlas con gran cuidado y solo después de una evaluación completa de las circunstancias del caso individual.

Estas consideraciones de exclusión pueden aparecer en cualquier caso en el que la persona de manera individual presente elementos en su historia como solicitante que puedan sugerir que a persona ha estado ligada a actos delictivos que puedan caer dentro del ámbito de las estipulaciones referentes a la exclusión.

El Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión (párr. 63) dice que dada la situación en Colombia, será necesario examinar la aplicabilidad del Artículo 1F de la Convención de 1951 para todos los solicitantes que han participado en el conflicto armado, independientemente de si lo hicieron como agentes del Estado, miembros de la guerrilla o de los grupos paramilitares. Las consideraciones de exclusión también se aparecerán si hay indicios de que un solicitante de asilo ha cometido delitos graves relacionados con el narcotráfico o ha contribuido sustantivamente a su comisión.

En los casos en los que surja el tema de la exclusión será necesario un examen sumamente profundo de los antecedentes y actividades del solicitante. Las autoridades de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores deberán examinar si hay actos contemplados dentro del artículo 14 del Decreto 3301, con los cuales se determine si la persona haya podido estar asociada. Para este efecto la Comisión de Elegibilidad deberá realizar un examen exhaustivo sobre el tema.

Dentro de este ámbito es necesario definir las situaciones que el Decreto contempla como exclusiones así como de igual forma lo hace la Convención de 1951, además de otras consideraciones que se deben tomar en cuenta para el caso colombiano, es así que tenemos:

#### **3.4.1 Delitos contra la humanidad**

El Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión (párr. 33-36) señala que se considera como delitos contra la humanidad cuando nos dice que esta categoría se aplica a los actos inhumanos, cuando se llevan a cabo como parte de un ataque amplio o sistemático dirigido contra la población civil. El Artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional

contiene una lista de actos que son considerados crímenes contra la humanidad, si son cometidos en las condiciones mencionadas anteriormente.

La lista incluye: asesinato, exterminio; esclavitud, deportación o traslado forzoso de población; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; tortura; violación o cualquier otra forma de violencia sexual grave; persecución; apartheid y otros actos inhumanos de carácter similar. Los delitos contra la humanidad pueden ser cometidos en tiempos de conflicto armado así como en tiempos de paz.

#### **3.4.2 Crímenes de guerra en un conflicto armado sin carácter internacional**

Como se había indicado en los capítulos anteriores, durante muchas décadas se ha estado desarrollando un conflicto armado en Colombia, sin carácter internacional. Hay numerosos informes de violaciones al derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes en conflicto. Esto hace surgir la posibilidad de la aplicación del Artículo 14 numeral 1 sobre crímenes de guerra para ciertos actos.

El Estatuto de Roma en su artículo 8 señala como crímenes de guerra:

- Violación a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949;
- Violación a las leyes de guerra vigentes, tanto nacionales como internacionales; y
- Violación a las costumbres de la guerra aplicables.

Sin embargo de manera más detallada encontramos los siguientes:

- El asesinato, los malos tratos o la deportación para obligar a realizar trabajos forzados a la población civil de los territorios ocupados

- El asesinato o los maltratos de los prisioneros de guerra o de náufragos
- La toma y ejecución de rehenes
- El pillaje de bienes públicos o privados
- La destrucción sin motivo de ciudades y pueblos
- La devastación que no se justifique por la necesidad militar

Entonces podríamos definir que “crímenes de guerra” son aquellas violaciones al derecho y a las costumbres de guerra que dan lugar a responsabilidad criminal directamente y en conformidad con lo que dispone el derecho internacional o en los instrumentos internacionales.

El criterio legal para determinar qué actos o métodos de guerra están prohibidos en un conflicto armado sin carácter internacional, se encuentran en el Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional II de 1977 y el Artículo 8 (2) (c) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, que es relevante para la calificación de actos que tuvieron lugar después de julio de 1998.

Originalmente se consideraba que los crímenes de guerra surgían solo en conflictos armados internacionales. Sin embargo, las investigaciones en el derecho penal internacional han dado como resultado un reconocimiento general a mediados de la década de los noventa, de que los crímenes de guerra también pueden cometerse en el contexto de un conflicto armado sin carácter internacional.

### **3.4.3 Delitos relacionados con el narcotráfico**

En el Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión (párr. 37-45) nos dice que las ofensas relacionadas con el tráfico de drogas pueden caer en el ámbito del Artículo 1F (b) de la Convención de 1951 si son lo suficientemente graves, no políticas y si han sido cometidas fuera del país de asilo antes de la admisión a éste.

Por otra parte, el mismo documento (párr.48) señala que se necesita evaluar cada caso a la luz de sus particulares circunstancias y en el contexto en el que tuvo lugar. En particular, sólo los actos que alcanzan el grado de gravedad requerido de acuerdo con el Artículo 1F (b) podrían dar lugar a la exclusión. También se debe anotar que los delitos relacionados con el narcotráfico no caen en el ámbito del Artículo 1F (c) de la mencionada Convención.

## **CAPÍTULO IV**

### **POSIBLES SOLUCIONES A LAS FALENCIAS Y VACÍOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO**

#### **4.1.-Procedimiento utilizado en México y sus diferencias con el Ecuador:**

A los veinticinco días del mes de enero del año 2010 el gobierno mexicano expidió un “Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración” documento que constituye ser el más reciente con contenido sobre el tema de refugiados.

Este manual contempla disposiciones que deberán cumplirse respecto del trámite que se debe realizar en dicho país para la obtención del estado de refugiado.

Así podemos decir que en el literal k referente a los criterios para la documentación en la condición de refugiado se estipula lo siguiente:

“1. El tratamiento de la condición de refugiado en México, se encuentra regulado por la LGP y su Reglamento; así como por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo,

instrumentos internacionales de los que México es parte desde el 7 de junio del año 2000;

2. De conformidad con dichos ordenamientos jurídicos, la autoridad migratoria en el procedimiento para reconocer la condición de refugiado de un extranjero, observará lo siguiente:

2.1 No cuestionará el reconocimiento de la condición de refugiado dado en otro país, salvo que exista razón justificada en términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. En caso de ingreso irregular, la COMAR en auxilio de la autoridad migratoria, analizará los motivos por los cuales el Refugiado salió del país donde se le reconoció la condición de refugiado. Si se determina que el Refugiado se vio obligado a salir de dicho país, sin que haya disfrutado de la condición de refugiado o, que no es posible su retorno, las autoridades migratorias le documentarán como No Inmigrante Refugiado, sin necesidad de que México lo reconozca nuevamente. En aquellos casos en que se concluya que el Refugiado puede volver al país que previamente reconoció su condición de refugiado, se procurará el retorno del Refugiado a dicho país.

Como podemos ver en este inciso, en nuestro país este tema no se ha tomado en cuenta ya que el gobierno mexicano además de poseer una Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la misma que es inexistente en nuestro país, ya hace consideraciones respecto de los refugiados que manifiestan haber obtenido esta calidad en otro país pero no pudieron gozar de la protección que este estado otorga. Considera las acciones pertinentes que la autoridad que conozca del caso deberá realizar.

Además manifiesta:

2.2 Recibirá todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que sean presentadas al ingreso del extranjero o extranjera a territorio nacional o dentro de los 15 días naturales siguientes. La observancia de dicho plazo por parte de la autoridad migratoria, deja a salvo el derecho del extranjero de exponer en su caso, los motivos para presentar en forma extemporánea una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado;

Está claro que en el inciso anterior se habla de un plazo que la persona que desea obtener el estado de refugiado debe cumplir, con el fin de que de hacerlo de manera extemporánea, el individuo pueda explicar las razones por las cuales no lo hizo a tiempo. En nuestro país no se habla de un plazo para que la persona presente su caso ante las autoridades.

El Manual continúa con lo siguiente:

2.3 Tomará las siguientes medidas para garantizar la no devolución de los solicitantes de la condición de refugiado:

2.3.1 Emitirá una constancia de presentación de solicitud de reconocimiento de la condición de Refugiado. En dicha constancia se asentará que se encuentra en revisión la solicitud, misma que contendrá los datos generales y biométricos del solicitante. Igualmente se expedirán constancias para todos los dependientes que acompañen al solicitante, y

2.3.2 Suspenderá cualquier procedimiento de expulsión en contra del solicitante de la condición de refugiado y sus dependientes, hasta en tanto no sea resuelta su solicitud.

2.4 Garantizará la cabal comprensión en la comunicación en todas las entrevistas y demás actuaciones que se lleven a cabo con los solicitantes, para lo cual podrá disponer de los servicios de intérpretes y traductores y en caso de no contar con éstos, verificará la posibilidad de realizarlas actuaciones en una segunda lengua que sea de comprensión

del solicitante o bien, solicitará apoyo a la Oficina del ACNUR en México o a la COMAR, y ante la imposibilidad de contar con la presencia física de un intérprete en el desarrollo de las diligencias, podrá hacer uso de Videoconferencia, conferencia telefónica o de cualquier otro medio alterno.

Dentro de lo mencionado anteriormente encontramos varias similitudes con el procedimiento en el Ecuador; pero también podemos encontrar que se permite recurrir a la videoconferencia, a la conferencia telefónica o de cualquier otro medio alterno mediante el cual la persona solicitante de refugio pueda expresar su situación y se pueda proceder al trámite pertinente que exige, a diferencia de nuestro país en el cual estos medios alternativos no se permiten.

A continuación dice:

2.5 Recibirá las solicitudes de reconocimiento de Refugiado sin importar el idioma en que se encuentren redactadas. Si el solicitante no puede escribir, se le deberá auxiliar para llenar la solicitud. Las solicitudes se registrarán con número de folio y se abrirá un expediente al solicitante en el cual se integrará la información aportada por él, así como todos los demás documentos que se generen. El acceso al expediente será restringido y de carácter confidencial en términos de lo señalado en el inciso F), numeral 8 del presente.

Este inciso constituye otra diferencia con el procedimiento que debe llevarse a cabo en el Ecuador puesto que admite el poder llenar la solicitud en el idioma que la persona hable, poniendo así la responsabilidad de traducirlo en el Estado mexicano y brindando además mayor facilidad a la persona que la presenta. No así el Art. 15 del Decreto Ejecutivo 3301 de nuestro país, que manifiesta, que la solicitud deberá ser presentada por duplicado y además en castellano y de no ser así esta deberá ir acompañada de la respectiva traducción en la que conste el nombre del traductor y su identificación. Dejando en confusión si dicha traducción la realizará un funcionario público del

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración o si la realizará una persona externa de dicha institución.

2.6 Considerará dentro de los medios de convicción de los cuales se allegue para desahogar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, el dictamen de la COMAR elaborado de acuerdo a los rubros que se determinen mediante oficio interno.

2.7 Remitirá de manera inmediata a la COMAR en su carácter de Secretaria Ejecutiva del Comité de Elegibilidad, para los efectos anteriores, así como para obtener la recomendación de dicho Comité, las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado;

2.8 Tramitará de manera prioritaria, clara y sencilla, las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de menores no acompañados o separados de su familia y se estará en todo momento pendiente del interés superior del menor;

El Estado mexicano prevé un procedimiento mediante el cual se prioriza a los menores no acompañados o que se encuentran separados de su familia y que al mismo tiempo y por estas circunstancias, los convierte en un grupo aún más vulnerable a pesar de las circunstancias que ya lo llevan a ser peticionario del estado de refugiado. Este constituye un paso en el que el Estado mexicano busca, a través de sus autoridades, hagan prevalecer el interés superior por sobre del menor.

2.9 Valorará previa opinión de la COMAR y con la intervención de la misma, la posibilidad de que el solicitante permanezca fuera de la estación migratoria en caso de que éste se encuentre asegurado y presente una situación de vulnerabilidad. Lo anterior, a efecto de que se atiendan las necesidades inmediatas del solicitante y/o se busquen soluciones idóneas en tanto se analiza su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

2.9.1 Considerará en situación de vulnerabilidad entre otras personas, a menores noacompañados, mujeres embarazadas, familias mono parentales, adultos mayores, enfermos crónicos o de gravedad, personas con discapacidad y otros que requieran atención médica o psicológica o que presenten cualquier otra circunstancia que ponga en riesgo su integridad física y psicológica.

Este inciso una vez más resalta la situación de vulnerabilidad en la que otros grupos peticionarios de la condición de refugiado se encuentran y por lo que el gobierno mexicano establece que debe priorizarse su solicitud y además brindárseles la atención que dichos grupos necesiten con el fin de proteger su integridad física y psicológica. Esta diferenciación de los grupos prioritarios solicitantes de refugio no se contempla en el Ecuador ya que puede que en la práctica se lo haga, pero no existe disposición escrita al respecto en materia de refugio en nuestro país, menos aún en el Decreto Ejecutivo 3301.

Sin embargo, existe un documento denominado “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana” en el que se hace referencia a estos grupos vulnerables y un trato especial al que deben ser merecedores, mas no constituye una disposición legal en torno al procedimiento para el otorgamiento del estado de refugiado.

2.10 Reconocerá por derivación de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la condición de refugiado al cónyuge o pareja, hijos, parientes y familiares que dependan económicamente del Refugiado, se hayan internado y se encuentren con él desde el momento en que éste presentó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

2.11 En los casos que no haya prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante;

2.11.1 Excluirá del reconocimiento por derivación, a los familiares de solicitantes no reconocidos y a las personas excluidas de obtener la condición de refugiado. La presentación de la solicitud de reconocimiento por derivación, por parte de los familiares de solicitantes no reconocidos, deja a salvo su derecho de solicitar refugio.

En lo que se refiere a este tema el Decreto Ejecutivo 3301 vigente en nuestro país, el Art. 17 reza lo siguiente:

“Se añadirán al expediente del solicitante los documentos relativos a su cónyuge, a sus hijos solteros menores de edad y demás dependientes que, de acuerdo con la Resolución de la Comisión, hayan obtenido la condición de refugiados. En tal caso, el solicitante deberá acompañar las pruebas documentales de la relación familiar correspondiente o, en su defecto, el ACNUR enviará la información que al respecto pueda proporcionar.”

Está claro que nuestra legislación vigente no contempla, como en el Estado mexicano, una definición o un procedimiento más preciso mediante el cual se pueda dar cumplimiento con el reconocimiento por derivación que establece el Estatuto de los Refugiados. Sino que, constituye una disposición amplia pero no específica.

2.12 Tomará en cuenta en la resolución de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, las recomendaciones que emita el Comité de Elegibilidad.

2.13 Emitirá la resolución que corresponda en un plazo de dos días hábiles a partir de que sea notificada la recomendación del Comité de

Elegibilidad y, en su caso, documentará a la brevedad al extranjero Refugiado con forma migratoria FM3;

2.14 Emitirá debidamente fundada y motivada la resolución negativa e informará en la misma sobre la procedencia del recurso de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 145 de la LGP, Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria y 166 del RLGP;

En estas disposiciones por el contrario encontramos similitudes con las establecidas en el Ecuador puesto que el reglamento vigente en nuestro país establece de igual manera lo referente a las recomendaciones del Comité de Elegibilidad, una resolución debidamente fundada y motivada y los recursos los cuales el individuo puede interponer de ser negativa dicha resolución administrativa.

2.15 Concederá entradas y salidas múltiples a los Refugiados, previa autorización de la Coordinación de Regulación Migratoria. Para efectos de valoración, la Coordinación de Regulación Migratoria, no requerirá documentos adicionales a los señalados en la Sección II del presente Acuerdo;

Respecto de esta disposición el Decreto Ejecutivo 3301 de nuestro país en su Art. 30 manifiesta lo siguiente:

“Quien ostente la condición de refugiado notificará al Ministerio de Relaciones Exteriores todo desplazamiento fuera de los límites del territorio nacional. El refugiado, a su regreso al territorio ecuatoriano, notificará de este hecho a la Cancillería. El Ministerio de Relaciones Exteriores llevará un registro personal y actualizado de las autorizaciones para los desplazamientos a que se refiere el párrafo anterior.”

Así podemos manifestar que pese a que las disposiciones son similares en la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración nos fue indicado que toda persona que goza de la condición de refugiado, debe notificar a esta dirección de su deseo de salida del país para que la misma tenga conocimiento y de tratarse de un viaje a su país de origen, esta manifiesta su voluntad expresa de realizarlo y de hacerlo bajo su responsabilidad.

2.16 Determinará en el oficio correspondiente la actividad autorizada al extranjero Refugiado en los siguientes términos *"Permiso para dedicarse al ejercicio de cualquier actividad lucrativa o no, lícita y honesta, con la obligación de notificar al Instituto Nacional de Migración la actividad que se encuentra desempeñando o cualquier cambio de actividad, dentro de los treinta días siguientes a su iniciación"*

Este párrafo a diferencia de la disposición vigente en nuestro país, el carné de refugiado, que es otorgado por las autoridades ecuatorianas, será el único requisito que deberá presentarse ante el Ministerio de Trabajo para que el mismo otorgue un carné ocupacional.

#### **4.2.- Procedimiento Utilizado en Chile y sus Diferencias con el Ecuador:**

El diecisiete de febrero del año 2011 en gobierno chileno publicó y puso en vigencia el "Reglamento de la Ley N° 20.430", que establece disposiciones sobre protección de refugiados; el mismo que tomaremos en cuenta para nuestro análisis en base al procedimiento que se lleva a cabo en dicho Estado y sus diferencias con el Ecuador.

El reglamento de la Ley N° 20.430 en su Art. 36 establece lo siguiente:

"Al ingresar a territorio nacional, los extranjeros podrán manifestar ante la autoridad contralora de frontera la intención de formalizar una solicitud

de reconocimiento de la condición de refugiado, autoridad que le proporcionará la información necesaria respecto del procedimiento.

La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá formalizarse en cualquier oficina de Extranjería de las Gobernaciones Provinciales o en el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Este trámite deberá realizarse en forma personal por el interesado. En caso que el extranjero esté impedido de presentarse personalmente por motivo de fuerza mayor debidamente justificado, el Ministerio del Interior arbitrará las medidas para que un funcionario habilitado concurra al lugar donde éste se encuentre, le informe del procedimiento y le asista en la formalización de su petición.”

A diferencia de nuestro país podemos notar que en el procedimiento del Estado chileno se establece que, en caso de que el peticionario de refugio no pueda presentarse personalmente a realizar la solicitud, la autoridad encargada podrá designar a un funcionario para que este concurra al lugar donde la persona se encuentre y así poder ayudarle en la formalización de su petición y además pueda entregarle la información necesaria para el procedimiento que deberá cumplir.

Esta facilidad que otorga el gobierno chileno no se encuentra presente en la legislación ecuatoriana, la misma que en ninguna de las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo 3301 que es el principal rector del procedimiento que se lleva a cabo en nuestro país, manifiesta esta posibilidad que permite brindar un mejor servicio al peticionario y hasta evita que por las circunstancias por las que el individuo puede estar atravesando se vea privado de poder solicitar el refugio.

De igual manera el mismo reglamento en su Art. 40 referente a la entrevista individual expresa lo siguiente:

“Toda persona que formalice una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá ser entrevistada de manera individual,

por personal idóneo que se desempeñe en el Ministerio del Interior, en un lugar que garantice la confidencialidad de la entrevista.

Los que no fuesen solicitantes principales del reconocimiento de la condición de refugiado, que sean miembros del grupo familiar, también podrán ser entrevistados individualmente, a fin de garantizar que tengan la oportunidad de exponer su caso y formalizar una solicitud en forma independiente.

El solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado y los miembros de su grupo familiar que lo acompañen, podrán elegir entrevistadores e intérpretes de su mismo sexo. El entrevistador deberá ser especialmente capacitado a fin de identificar cualquier factor cultural; religioso; de género o de índole personal, tales como la edad y el nivel educacional, que pudieran afectar su habilidad para presentar su caso.

La entrevista será considerada como un elemento esencial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.”

Esta disposición difiere de la normativa ecuatoriana en cuanto esta en lo que se refiere a la entrevista en el Art. 11 del Decreto Ejecutivo 3301 no habla de un entrevistador debidamente capacitado para poder identificar factores que pudieran afectar a la habilidad de la persona para presentar su caso ante las autoridades, ni tampoco hace referencia a que los solicitantes puedan elegir entre entrevistadores o intérpretes de su mismo sexo.

Estas disposiciones deben constar por escrito en el reglamento aplicable, con el fin de garantizar a los solicitantes estos derechos y evitar que se los omitan, puesto que, son detalles como estos los que brindan mayor seguridad y confortabilidad al individuo que por razones personales o de las circunstancias por las que pudo atravesar, no sienta la seguridad para contar su historia o para revelar los detalles que lo llevan a pedir refugio.

Así mismo el reglamento a la Ley N° 20.430 en su Art. 44 establece las obligaciones que los solicitantes de refugio tienen para con el estado chileno y son las siguientes:

“Durante el procedimiento, el solicitante tendrá las siguientes obligaciones:

1. Decir la verdad, informar y cooperar activamente a fin de que puedan esclarecerse los hechos y razones en que se basa su solicitud, debiendo comparecer personalmente ante la autoridad competente cada vez que sea requerido.
2. Aportar pruebas dentro de los plazos establecidos por la autoridad y suministrar explicaciones satisfactorias sobre la eventual insuficiencia o falta de las mismas.
3. Proporcionar información sobre su persona y experiencia, con los detalles necesarios para determinar los hechos pertinentes.
4. Dar una explicación de las razones invocadas en apoyo de su solicitud.
5. Contestar todas las preguntas que le sean formuladas.
6. Fijar domicilio e informar, oportunamente, a la autoridad competente, cualquier cambio que éste sufra, en un plazo de quince días.

El incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones, que impida a la autoridad desarrollar adecuadamente el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, podrá servir de antecedente para disponer el archivo o rechazo de la solicitud, según corresponda.”

Sin duda alguna esta disposición constituye un pilar fundamental dentro del procedimiento de refugio, ya que otorga también la responsabilidad al solicitante de ser partícipe activo de su procedimiento de reconocimiento como refugiado y lo compromete a proporcionar toda la información necesaria para

que el trámite pueda llevarse a cabo. Esto permite que la carga del proceso no recaiga únicamente sobre el Estado receptor, y específicamente sobre la autoridad competente para otorgar el estado de refugiado. De igual manera en su último párrafo prevé la consecuencia del incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones como solicitante, generando entonces el archivo o rechazo de su solicitud, transformándolo en un proceso ágil y participativo.

Este mismo reglamento establece al igual que la Ley N° 20.430 un procedimiento especial en que se diferencia la situación de cada persona y que lo convierte en un grupo vulnerable es así que establece un procedimiento especial para menores de edad y para solicitantes que aleguen haber sido víctimas de violencia sea esta sexual o por motivos de género.

#### **4.3 Propuesta**

Una vez que se ha realizado un análisis exhaustivo de la situación del procedimiento para el otorgamiento del estado de refugiado en nuestro país, así como la política pública establecida en el gobierno del Presidente Correa, además de un estudio comparativo del procedimiento que se lleva a cabo en países como México o Chile, se puede decir que existe en la normativa legal vigente ecuatoriana para el refugio, muchas falencias y más que ello, que no existen disposiciones claras y precisas que permitan asegurar el procedimiento y lo conviertan en un trámite ágil para las dos partes, es decir, entre Estado y solicitante.

Por ello se debería considerar soluciones legales, más que una política pública, una ley y un reglamento que permitan establecer un proceso bien definido, por este motivo considero que se debería incorporarse al Decreto 3301 lo siguiente:

**DECRETO EJECUTIVO****Nº****ECON. RAFAEL CORREA DELGADO  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR****CONSIDERANDO:**

- QUE el artículo 147, numeral 5 de la Constitución de la República dispone las atribuciones y deberes del Presidente entre los cuales consta: Dirigir la administración Pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
- QUE el numeral 13 del artículo mencionado de la Constitución de la República, faculta al señor Presidente a expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de la leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como lo que convenga a la buena marcha de la administración.
- QUE el Artículo 82 de la Constitución de la República determina que el Derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- QUE el Art. 226 de la Constitución de la República, determina que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, y tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.
- QUE el Ecuador forma parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra el 28 de Julio de 1951, y del Protocolo de 1967, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967;

QUE es necesario poner en práctica las medidas conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante la adhesión del Ecuador a la referida Convención y al Protocolo;

QUE es indispensable actualizar las disposiciones constantes en el Reglamento ecuatoriano sobre la materia, dictado el 6 de mayo de 1992; y,

En uso de las facultades de que halla investido,

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.-**Incorpórese como Capítulo XIII, lo siguiente:

#### **Procedimiento especial para menores de edad**

Artículo 35.- Definiciones.

"Se entenderá por menor de edad, todo niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad. Se entenderá por niño, niña o adolescente separado de su familia, aquel que se encuentra apartado de ambos padres o de su representante legal o la persona legalmente encargada de su cuidado, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría incluye a niños, niñas o adolescentes acompañados por otros adultos de su familia.

Se entenderá por menor de edad no acompañado a todo niño, niña o adolescente que ha quedado separado de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo.

Se entenderá por menor de edad huérfano a todo niño, niña o adolescente respecto de cuyo padre y madre se encuentre acreditada la defunción.

Artículo 36.- Solicitud.

Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, por sí o representado por sus padres, parientes directos, representantes legales o aquellas personas o instituciones que, de conformidad a la ley, tengan a cargo su cuidado personal.

Si el menor de edad lo requiere, podrá acogerse a trámite la solicitud con independencia de las personas que ejercen su representación legal o cuidado personal, con el objeto de considerar las circunstancias particulares que la motivan, en cuyo caso la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración evaluará la conveniencia de informar a la autoridad de protección de derechos de niños, niñas o adolescentes.

Tratándose de menores de edad separados de su familia, no acompañados o huérfanos, la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración deberá informar de inmediato a la autoridad de protección de derechos de niños, niñas o adolescentes para que se adopten las medidas de protección, cuidado y asistencia que se estimen necesarias.

#### Artículo 37.- Entrevista.

La autoridad migratoria evaluará individualmente la necesidad y oportunidad que el menor de edad sea acompañado durante la entrevista por sus padres, representantes legales, la persona encargada de su cuidado personal o un profesional experto en derechos de la infancia y adolescencia.

En el caso de niños, niñas o adolescentes separados de su familia, no acompañados o huérfanos, la entrevista siempre se realizará con la presencia de un profesional experto en derechos de la infancia y adolescencia.

#### Artículo 38.- Recomendaciones.

En todas las etapas del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de menores de edad, se observarán las recomendaciones formuladas por la autoridad ecuatoriana de protección de derechos de niños, niñas o adolescentes y las Directrices sobre Protección y Cuidado de Niños Refugiados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Asimismo, se procurará que todas las etapas del procedimiento se desarrollen con la mayor celeridad.

**ARTÍCULO 2.-** Incorpórese como Capítulo XIV lo siguiente:

### **Otros procedimientos especiales**

Artículo 39.- Tratamiento especial.

En caso que el solicitante alegue haber sido víctima de violencia, ya sea sexual o por motivos de género, el Ministerio del Interior procurará que los organismos públicos competentes le presten asistencia psicológica y social.

Del mismo modo, la autoridad procurará que en la realización de las entrevistas la persona pueda sentirse segura respecto de la confidencialidad de su petición.

Dado en el Palacio de Gobierno, en Quito a....

Rafael Correa Delgado

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

## Conclusiones

1. Hay países que generan muchos emigrantes económicos y muy pocos refugiados. Pero producen algunos, y es labor de los funcionarios públicos encargados en materia de refugio el detectarlos. Hay solicitantes de asilo sin papeles que son refugiados y hay solicitantes de asilo con documentos de viaje válidos que decididamente no lo son. Hay personas que saben cómo articular una historia falsa y gente que no sabe cómo hacerlo con una historia verdadera o que ni siquiera lo consigue porque resulta demasiado dolorosa e íntima.
2. En las fronteras ecuatorianas, el personal de aduanas muchas veces no considera la importancia de darle a la persona proveniente de Colombia la oportunidad de pedir refugio en nuestro país.
3. Muchos de los ciudadanos colombianos no disponen de fácil acceso a la ayuda legal, a la revisión exhaustiva e independiente de su caso y el resultado es que corren un mayor riesgo de ser devueltos, en contra de su voluntad, a un lugar peligroso de su país de procedencia.
4. El Ecuador es el país de América Latina con el mayor número de personas refugiadas. Sin embargo, a pesar de que la Constitución de la República de 2008 rechaza la discriminación por esta condición, reconoce el derecho a migrar, proscribida la consideración de ilegal y reconoce la noción de ciudadanía universal, existen crecientes actitudes de rechazo hacia migrantes y refugiados. Esta creciente discriminación es promovida muchas veces por los medios de comunicación.
5. A partir de todas las encuestas realizadas por diferentes organismos internacionales así como por el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación a las estadísticas frente a los diferentes temas que acontecen a la población colombiana necesitada de protección internacional en el Ecuador, las cifras presentan que el estudio señala que aproximadamente 130 mil personas colombianas en Necesidad de Protección Internacional viven en todo el territorio del Ecuador.

Si bien la cifra real puede ser más baja o mayor, la dimensión de la información permite disponer de una visión más realista sobre los enormes desafíos que enfrenta el Estado y la sociedad ecuatoriana para atender a la población colombiana refugiada, bajo los principios de inclusión y solidaridad que han caracterizado la conducta del Ecuador, que mantiene el respeto irrestricto a los Derechos Humanos como una Política de Estado.

6. Llama la atención que al menos hasta el año 2008, la mayoría de las personas que manifiestan la necesidad de ser protegidas internacionalmente, no había solicitado refugio en el Ecuador, debido al desconocimiento de sus derechos o al alto costo que implica el traslado hacia los lugares donde brindan estos servicios. Es por ello que esta población no podría ejercer sus derechos.
7. Con la implementación y ejecución del Registro Ampliado de solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana en la zona de Frontera Norte del Ecuador –proceso que se inició el 23 de marzo de 2009-, desde el 01 de enero de 2009 hasta el 21 de noviembre del mismo año, el Gobierno del Ecuador ha otorgado la condición de refugiados a 25.163 personas, el 98% de ellas de nacionalidad colombiana –un promedio de 2.350 solicitudes aprobadas por mes-. Las cifras totales de otorgamiento de la condición de refugiados en el Ecuador, incluyendo el Registro Ampliado y el Registro Ordinario o Regular, ascienden, para el 21 de noviembre de 2009, a la cifra de 44.665 personas, el 98% de ellas de nacionalidad colombiana. En tal virtud, el Ecuador es el país con mayor número de refugiados en América Latina, sobre todo de nacionalidad colombiana.
8. Como parte de esta política estatal, se inició el Registro Ampliado, una iniciativa extraordinaria de protección internacional, una modalidad novedosa que consiste en la realización de un reconocimiento ágil y expeditivo de las personas con necesidad de protección, a través de la movilización de brigadas de trabajo que incluyen registro, entrevista, elegibilidad y documentación, hacia las comunidades con mayor presencia de personas con necesidad de protección, entregando el

carnet de refugiado o de solicitante de refugio el mismo día de la entrevista.

9. Indudablemente falta todavía mucho por hacer, sobre todo en la garantía de una buena calidad de refugio en el Ecuador, es decir, en la consecución de una solución duradera, sustentable y en condiciones humanitarias para estas personas. Esta importante meta implica esfuerzos que sobrepasan las capacidades del Ecuador, pues muchos de los refugiados llegan a lugares en el Ecuador con alto déficit de desarrollo, deficiencias de infraestructura e importantes niveles de conflictividad y seguridad, especialmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia.
10. La norma jurídica primaria que regula la protección de refugiados y solicitantes de la condición de refugiado es el Decreto Presidencial 3301 de mayo 1992. Este Decreto constituyó un modelo para otros países latinoamericanos desde que fuera adoptado, gracias a su ejemplar coherencia con el Derecho Internacional; incorpora en la práctica su totalidad de las disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951 e incluye la definición de refugiado extendida de la Declaración de Cartagena de 1984, sin embargo, es necesario que a este Decreto se añada un procedimiento diferenciado para el procedimiento de otorgamiento del estatus de refugiado hacia grupos y personas vulnerables.
11. La falta de documentos ecuatorianos, y del sistema de asilo en particular, conlleva un riesgo de deportación permanente e impide el acceso a derechos fundamentales de los cuales debería gozar toda persona refugiada.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ACNUR, (1954). Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951, 28 de julio de 1951, en 189 United Nations Treaty Series.
2. ACNUR, (2002). Ginebra Consideraciones sobre la Protección Internacional de los Solicitantes de Asilo y los Refugiados Colombianos.
3. ACNUR, Documento sobre la Aplicación de las Cláusulas de Exclusión.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2000). Oxford University Press, New York La Situación de los Refugiados en el Mundo: Cincuenta años de acción humanitaria.
5. Avilés, (2000). Desplazamiento Transfronterizo y Refugio de Colombianos en el Ecuador.
6. Constitución Política de la República del Ecuador
7. Convención de la Protección Internacional de los Refugiados de las Naciones Unidas 1954, Protocolo 1967.
8. Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984
9. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
10. Decreto 3301
11. Equipo Nizkor, Informe sobre la Situación de violencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
12. Estatuto de los Refugiados de 1951
13. Estatuto de la Corte Penal Internacional
14. Estatuto de Roma
15. Manual sobre Política del Ecuador en Materia de Refugio, 2008.
16. MURILLO, Ponencia ante el Seminario General Regional de la Asociación Internacional de Jueces.
17. Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) "Colombia: la Revisión de Cultivo de Coca 2004.

18. Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos de 1999 a 2003, capítulo de Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.
19. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
20. Riaño, P, (2008). Corporación Región, Medellín Trayectos y escenarios del miedo y las memorias de las personas refugiadas y desplazadas internas.
21. Rojas, Plan Colombia, Conflicto Armado y Migraciones Forzadas.

**Páginas Web:**

1. [http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_157.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_157.htm), consultada el 11 de agosto del 2011
2. <http://derechos.org/nizkor/colombia/doc/acnurcol.html>, consultada el 23 de septiembre del 2011