



# UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS

FACULTAD DE DERECHO

## **Análisis del Marco Jurídico Institucional de la Movilidad Humana en el Ecuador para el Fortalecimiento de la Figura Legal del Refugio**

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

Profesor Guía:  
Ab. Salim Zaidán

**AUTORA:**  
**ANDREA TATIANA CARRASCO AGUILAR**

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.”

---

Salim Zaidán

Abogado

C.I.: 171367380-2

### **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”.

---

Andrea Tatiana Carrasco Aguilar

C.I.: 180388611-6

## **AGRADECIMIENTOS**

A la vida, por motivarme a realizar un trabajo de titulación que sea útil para la sociedad, para tratar de cambiar visiones erradas y motivar por un trabajo eficaz que refleje el respeto por los derechos humanos.

## **DEDICATORIA**

A mis dos madres (mami Taty y mami Soña), por ser el ejemplo que refleja tesón y amor por lo que se hace, por brindarme el apoyo y el ánimo que necesito para luchar por mis sueños.

A mi Papi Jorge por enseñarme grandes valores de nobleza y honestidad, por ser siempre la mano amiga y la palabra justa.

A mi hermano Daniel, por constituirse en el armazón que necesité para no decaer y ser siempre la mejor, por demostrarme que con esfuerzo y dedicación todo es posible.

## RESUMEN

Esta investigación ha tenido como objetivo analizar la normativa vigente que trata del tema del refugio en el Ecuador y su institucionalidad para contar con un sistema de determinación de la condición de refugiado más ágil y eficiente, respetando los principios del debido proceso y difundiendo el respeto y garantía de los mismos a todos los niveles de autoridad involucrados.

Con la finalidad de proponer un ordenamiento jurídico que permita el adecuado ejercicio y garantía de los derechos humanos de los solicitantes de refugio, de conformidad con instrumentos internacionales, el cual tenga fuerza jurídica y que responda a la protección de los derechos humanos y no a intereses electorales.

Para complementar la investigación una de las bases principales sobre las cuales se asentó la investigación fue el estudio de la trilogía de actores que desempeñan un rol esencial para complementar y agilizar el tema del refugio, cómo son: País Expulsor; País Receptor y Organismos Internacionales.

Al realizar el análisis del Decreto 3301 y el marco de la Política Pública del 2008 en Refugio, ha permitido determinar el notable resquebrajamiento institucional a nivel nacional en materia de refugio pues es evidente que la estructuración de la parte adjetiva aún es insuficiente, debido a la falta de visión por parte de las autoridades con la realidad específica que viven las personas en necesidad de protección internacional.

Se ha analizado además el tema de corresponsabilidad entre el país receptor y expulsor de refugiados, lo cual es imperante para que el fenómeno del refugio no constituya una carga muy pesada para la nación que reciba a los solicitantes de refugio.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the current regulation that deals with the issue of refugee in Ecuador. Also the institutionalism of this issue to count on a system to determine a more agile and efficient condition of the refugees, respecting the principles of the process the diffusion of respect and warranty of such principles to all the levels of authority that are involved.

The aim is to propose a legal system that allows the adequate exercise and warranty of the human rights of those who request refugee, according to international instruments, which have legal strength and that responds to the protection of human rights and not as political interests.

To complement the research, one of the main bases on which the research was founded was the study of the trilogy of actors that perform an essential role to complement and speed up the issue of refugee, like: Expelling Country; Receiving Country and International Organizations.

The analysis of the Decree 3301 and the frame of Public Politics of 2008 on Refugee, has allowed to determine the noticeable cracking in the institution at national level in the matter of refugee, since it's evident that the structure of the adjective part is still insufficient, due to the lack of vision from the authorities with the specific reality that the people in need of international protection are faced with.

The matter of co responsibility between the receiving and the expelling countries has also been analyzed, since it's vital that the refugee phenomenon doesn't become a heavy load for the nation that receives the refugee demands.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>5</b>
<b>1 DEFINICIONES GENERALES Y PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN MATERIA DE MOVILIDAD.....</b>	<b>5</b>
1.1 DEFINICIONES GENERALES .....	5
1.1.1 Movilidad Humana .....	5
1.2 REFUGIO .....	9
1.2.1 Seguridad.....	16
1.3 PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN MATERIA DE MOVILIDAD.....	18
1.3.1 Principio de la No Devolución (Non-Refoulement).....	18
1.3.2 Prohibición de la Discriminación e Igualdad.....	22
1.3.3 Libertad de Movilidad .....	28
1.3.4 Libertad de Asociación.....	31
1.4 TIPOS COMPLEMENTARIOS DE PROTECCIÓN AL RÉGIMEN DE MOVILIDAD .....	32
1.4.1 Protección Complementaria y Protección Temporal .....	32
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>35</b>
<b>2 ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO SOBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL TEMA DE REFUGIO.....</b>	<b>35</b>
2.1 ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO .....	35
2.1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .....	35
2.1.2 Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	37
2.1.3 Declaración del Acuerdo de Cartagena de 1987 .....	39
2.2 ANÁLISIS Y ESTUDIO AL MARCO JURÍDICO INTERNO .....	41
2.2.1 Constitución de la República del Ecuador.....	41
2.2.2 Reglamento para Aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiado: Decreto Ejecutivo 3301 .....	45
2.2.3 Decreto 1635 .....	51
2.2.4 Decreto Presidencial 1471 y Decreto Presidencial 1522 .....	53
2.2.5 Política del Ecuador en Tema del Refugio (2008).....	54

<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>64</b>
<b>3 ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y NACIONALES RELACIONADOS CON EL TEMA DE MOVILIDAD DENTRO DEL MARGEN JURÍDICO DEL REFUGIO</b> .....	<b>64</b>
3.1 COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	64
3.1.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	64
3.1.2 Dirección General de Refugiados (DGR).....	72
3.1.3 ACNUR y DGR .....	101
3.1.4 Organización Internacional para las Migraciones (OIM) .....	107
3.1.5 OIM Y ACNUR .....	108
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>109</b>
<b>4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>109</b>
4.1 CONCLUSIONES.....	109
4.2 RECOMENDACIONES .....	115
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>119</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>124</b>

## INTRODUCCIÓN

La movilidad humana, es una figura tan antigua como la humanidad misma, es un escalón inevitable que el ser humano ha tenido que afrontar para lograr su supervivencia. A lo largo de la historia y en palabras de Hannah Arendt, las migraciones forzadas de individuos o de grupos de personas por razones políticas o económicas, parecen hasta cierto punto cotidianas, dando como consecuencia dos cosas, la pérdida de un hogar y la imposibilidad de hallar uno.

Esta institución presenta ventajas como desventajas, para los países de origen como para los países de destino. Sin embargo, el hecho de existir desventajas no representa ninguna excusa, para que desde el enfoque de los países de acogida, se forme un escudo que evada responsabilidades fundamentales. El tratamiento adecuado a las distintas figuras que abarca la movilidad humana, como inmigración, emigración, refugio y desplazamiento, se debe dar acorde al libre desenvolvimiento de los Derechos Humanos, por estar inherentes a los individuos, cómo régimen superior al de los Estados.

A línea con el tratamiento de estas figuras, es ver a los Estados como garantes de los derechos de los individuos, para establecer bases sólidas en que se evidencie una protección legal como social. Es por todo esto que esta tesis versará en el estudio e investigación bajo el tema de movilidad humana respecto a la figura del refugio, para el mejoramiento y el fortalecimiento de los mecanismos procedimentales vigentes en el Ecuador.

La población de refugiados y de solicitantes de refugio en el territorio nacional, abarca una amplia gama de nacionalidades, entre ellas la colombiana, población que será objeto de estudio en esta tesis para fines ejemplificativos.

Miles de colombianos, deben huir de su país ante el peligro inminente de perder sus vidas producto de la violencia irracional, dejando a sus familias y

comenzar un futuro en soledad. En los últimos ocho años, la población colombiana desplazada por el grave conflicto interno que sufre el vecino país, se ha incrementado en forma inusitada: tres millones al interior de la propia Colombia y 600.000 fuera de sus fronteras. De la última cifra, se estima que Ecuador acoge a un 36%, es decir, 180.000 colombianos/as.<sup>1</sup>

Es por eso que la necesidad de protección es latente. Los refugiados, antes considerados grupos vulnerables, ahora como grupos de atención prioritaria, demandan respuestas inmediatas y eficaces, pero los mecanismos procedimentales vigentes son insuficientes.

Aquello determina el carácter imperante de la implementación de una política pública, que amplíe los criterios para enfrentar el fenómeno del refugio en sus distintas modalidades y abarque un sistema de determinación de la condición de refugiado más ágil y eficiente, respetando el debido proceso y difundiendo el respeto y garantía de los mismos a todos los niveles de autoridad involucrados; pues es “La falta de información que los refugiados obtienen sobre la toma de decisión de su solicitud, sobre quienes son las instituciones (...), procedimientos (...), las prácticas inequitativas, subjetivas y desinformadas a que son sometidos por parte de las personas que reciben la información inicial, entre otras cosas, hacen que los refugiados no sientan atendidos sus derechos y reclamos y que, por el contrario, sean sometidos a los designios institucionales sin tener capacidad de réplica o interlocución” (Rivera et al., 2007: 135).<sup>2</sup>

El tema de movilidad humana en nuestro país, se vuelve aún más sensible, con la promulgación de la Constitución del 2008, pues al consagrarse el establecimiento de esta figura jurídica se genera una tarea urgente de adecuación de la normativa interna. Es por eso que a través del artículo 84 de

---

<sup>1</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2008): Dirección General de Refugiados. Política del Ecuador en materia de Refugio. Quito.

<sup>2</sup> Larreátegui, Paulina. (2008): La nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Programa de Relaciones Internacionales. Convocatoria 2006-2008. Quito: p. 55.

la Carta Magna, se conforma la obligación de adaptar las leyes y las normas jurídicas necesarias, no sólo a los derechos sino también a las obligaciones que se prevé tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, con el objetivo primordial de garantizar la dignidad humana ya que es el Estado quien tiene la responsabilidad primordial de brindar, a quienes acoga, la debida protección y seguridad.

Por lo cual es necesaria la aplicación eficiente de lo ratificado a nivel internacional por los distintos convenios existentes acerca del refugio; sería una verdadera falla del sistema quedarse en mera teoría, llenándose de principios importantes pero sin viabilidad de implementación, lo que pone seriamente en riesgo los derechos humanos, generando la posibilidad de atentar contra el derecho sustantivo de los refugiados y de los solicitantes de refugio y en muchos casos dar paso a la utilización de mecanismos de justiciabilidad deficiente.

Dicha responsabilidad del Estado ecuatoriano, pertenece a una trilogía de actores principales, conformada por “el estado expulsor, el receptor y los organismos internacionales”,<sup>3</sup> actuando el Ecuador en este caso bajo el papel de estado receptor; evidenciándose así una interacción desarrollada en dos momentos principales, cuándo el potencial refugiado sale de su país y el segundo momento se desarrolla cuándo llega buscando protección en un país receptor.

El rol que juega el tercer actor, los organismos internacionales, es en cuanto al apoyo y auspicio, bajo la esfera de incentivar a los estados, sean receptores o expulsores a no infringir derechos y a compartir responsabilidades.

Nuestro país, bajo la figura de estado-receptor, genera el ambiente propicio para realizar una inducción a la figura del refugio, a través del análisis de estadísticas acerca que refleje la realidad de personas colombianas que

---

<sup>3</sup> Ibídem.

ingresan a nuestro país, solicitando el refugio, para que a través de su ejemplo se haga el estudio de la mencionada institución jurídica.

# CAPÍTULO I

## 1 DEFINICIONES GENERALES Y PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN MATERIA DE MOVILIDAD

### 1.1 DEFINICIONES GENERALES

#### 1.1.1 Movilidad Humana

La movilidad humana, encierra la característica de ser siempre constante, arrojando factores que son decisivos a través del tiempo. No hay duda que esta figura ofrece beneficios que son evidentes y que deberían ser rescatados, así también como desventajas, las cuales deberían ser tratadas, para no ocasionar problemas a corto o largo plazo; puntos cuales serán tratados a lo largo de esta tesis.

En todo caso, la migración, como proceso de movilidad social, se encuentra altamente interrelacionada con procesos de cambios económicos, políticos y sociales. Como fenómeno a tener en cuenta, la migración puede incidir negativa o positivamente en los cambios demográficos, y puede disminuir o aumentar las desigualdades entre las áreas involucradas.

El problema de los movimientos migratorios, la ONU sugiere que la reducción de las presiones demográficas limitaría la necesidad potencial de desplazamientos migratorios y provocaría el adelanto hacia un futuro de desarrollo sostenible, y para ello es especialmente importante lograr un equilibrio en la prestación de servicios sociales que haga que la emigración pase de ser una necesidad durante el siglo XX a una opción para el siglo XXI. Y es por eso que el Ecuador, no debe quedarse atrás en cuanto a la movilidad humana, configurando una respuesta a la imparable globalización, en la que se

trate los derechos de extranjeros y ecuatorianos en el país, cómo parte integrante de una visión práctica de la normativa.

Para comenzar con la construcción de lo que significa la movilidad humana, se la puede abarcar desde distintas perspectivas, ya sea según la distancia, origen y destino, por el tipo de formación, etc., es decir desde las características clave del movimiento de las personas en conjunto a la magnitud, composiciones y direcciones. El desarrollo de la tesis se enfocará a la movilidad humana desde la perspectiva del motivo y el tipo de desplazamiento.

La definición de movilidad humana está estrechamente relacionada con el tema de la universalidad. El principio de universalidad implica que “todos los estados de origen, tránsito y residencia son responsables de la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los fundamentales que poseían antes de cruzar la frontera y convertirse en migrantes”.<sup>4</sup>

Este principio a su vez se enlaza con el Artículo 13.de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); que consagra que toda persona tiene el derecho a circular libremente, pudiendo salir y regresar de cualquier país incluso del propio.

Por lo tanto, a la movilidad humana debemos considerarla en primer lugar como un derecho esencial del ser humano, el cuál debe ser respetado y no infringido, ya que este no depende del hecho de que una persona sea nacional o no de un cierto estado, sino que en realidad es una condición de la personalidad humana. Es por eso que se convierte en una obligación estatal no marginar este derecho, que es la base del desarrollo integral de inmigrantes como no-inmigrantes.

Ampliando el enfoque propuesto, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en su más reciente reporte del año 2009, “Superando

---

<sup>4</sup> Gzesh, Najib. (2008): Una redefinición de la migración forzada con base en los derechos humanos. N° 16. p. 4.

Barreras”, no desvincula al desarrollo de la movilidad, otorgándole una calidad vital de la evolución natural de las personas haciendo énfasis en que la **gente tiene la capacidad para elegir cómo y dónde vivir sus vidas:**

Movilidad Humana: Es la capacidad de los individuos, familias o grupos de personas para elegir su lugar de residencia, (...) capacidad de las personas a elegir el lugar que llamamos hogar, (...) dimensión de la libertad humana a la que nos referimos como movilidad humana. (...).<sup>5</sup>

A través de esta definición, podemos destacar el valor intrínseco que tiene la movilidad humana como un valor instrumental que se requiere para promover otras dimensiones del desarrollo integral humano, conjugando así una verdadera expansión de la libertad de las personas, pues poder decidir el dónde vivir, facilita la superación de ciertas barreras, si bien no de manera absoluta, cómo es en el caso de los obstáculos del tipo político, permite la búsqueda de mayores y mejores oportunidades, porque el contexto de movilidad humana, toma como base la libertad.

Es necesario destacar que la movilidad humana como tal, encierra un conjunto de sujetos, que participan de un objetivo en común, el desplazamiento interno o externo de un lugar hacia otro, para mejorar su calidad de vida. Es por eso que, dentro del “Primer encuentro de defensoras y defensores del pueblo de la región andina” realizada en Quito, se llegó a través de un acuerdo defensorial, el tratar a la movilidad humana, cómo el término para referirse a “personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio y asilo, refugiadas y asiladas,

---

<sup>5</sup> United Nations Development Programme. UNDP. (2009): Freedom and movement: how mobility can foster human development. Human development report 2009 overcoming barriers: human mobility and development.: Human mobility: The ability of individuals, families or groups of people to choose their place of residence.(...) People’s ability to choose the place they call home is a dimension of human freedom that we refer to as human mobility. (...)While there is considerable intrinsic value to mobility, its instrumental value for furthering other dimensions of human development can also be of enormous significance.(...) We see mobility as vital to human development and movement as a natural experience. UNDP. p. 15.

apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata y tráfico de seres humanos y sus familias”.<sup>6</sup>

Para llegar a este tipo de definiciones es necesario patrocinar el diálogo abierto, para constituir pilares en el debate público en torno a la migración, pero también es necesario reclamar por “medidas prácticas que pueden mejorar la situación a la llegada, decisión que sería muy provechosa tanto para las comunidades de destino como para los lugares de origen”.<sup>7</sup>

Haciendo una conexión, entre lo tratado por el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras con la Constitución de Montecristi, es justificable la urgente reclamación de medidas prácticas, en que se evidencien la verdadera voluntad estatal de mejorar la calidad de vida de quienes llegan a un país buscando refugio sin menoscabar los derechos de sus nacionales. En su artículo 40, en la sección tercera de movilidad humana de la Constitución ecuatoriana, el Gobierno debe configurarse como anfitrión principal que vela por los derechos básicos de las personas en movilidad, promulgando entre otras cosas y de manera especial la inclusión y la integración. Si es elemento de este cuerpo normativo el carácter social y el desarrollo humano, se debe ampliar las libertades de las personas en lugar de controlar o restringir el movimiento humano, tomando en cuenta el contexto específico que vive nuestro país al estar de manera colindante con otro que vive un serio conflicto interno.

Siguiendo los lineamientos de la normativa interna, respecto a la definición de la movilidad humana, el Ministerio de Relaciones Exteriores en trabajo conjunto con la Dirección General de Refugiados, da paso a la contextualización de un derecho humano que “incluye libertad de tránsito, de residencia y de solicitar,

---

<sup>6</sup> Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias, realizado en Quito, el 18 de septiembre de 2009.

<sup>7</sup> Informe sobre Desarrollo Humano (2009): Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. p. 9.

recibir y disfrutar asilo y/o refugio”.<sup>8</sup> Para el óptimo desarrollo de este derecho, no sólo basta con establecer principios constitucionales, sino que estos deben encerrar un tipo de calidad sólida que lideren y orienten el diseño de políticas públicas nacionales efectivas en el tema que concierne esta tesis.

Se deben balancear alternativas, para llegar a la comprensión y el análisis de estas valoraciones que son básicas para formular políticas adecuadas, ya que es evidente que la movilidad humana carece de un sistema multilateral que le permitiría ser de carácter vinculante.

## 1.2 REFUGIO

De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de ahora en adelante llamada la Convención, un refugiado es una persona que:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su 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>9</sup>

Sin embargo desde la promulgación y adopción de la Convención, han surgido nuevos panoramas como situaciones de refugiados que no constan en dicho cuerpo internacional, originando la posibilidad de que los refugiados interesados no queden comprendidos en aquel ámbito.

Todo esto se debe a que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, fue creada con intenciones

---

<sup>8</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2008): Dirección General de Refugiados. Política del Ecuador en materia de Refugio. Quito.

<sup>9</sup> ACNUR. (1951): Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. URL: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). Literal a), Art.1. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas. N° 2545. Vol. 189. p. 137.

limitadas, pues en un principio sólo se aplicaba para aquellas personas afectadas por los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, precisamente para proteger a refugiados europeos que todavía se encontraban dispersos después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho su período de posguerra, produjo un número aproximado de más de 40 millones de personas que se encontraban bajo un estatus informal, por haber sido desplazados durante seis años de sus países de origen. Fue de tal la cantidad el número de refugiados, que a este período se lo considera como el mayor desplazamiento de población de la historia moderna, llevándose los principales puntos dentro de la agenda para la reconstrucción del continente europeo, por lo cual las potencias aliadas en el año de 1943, decidieron crear la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (por sus siglas en inglés UNRRA), siendo antecesora directa de la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), institución que la estudiaremos pertinentemente en el siguiente capítulo.

Si bien el mandato de la UNRRA era muy amplio, no se creó como eje central para socorrer y solucionar el problema de los refugiados, lo que hacía era prestar asistencia en general a todas las personas que habían sido desplazadas por la guerra. El problema de este organismo surgió al iniciarse las tareas de repatriación, de aquel grupo de personas que se encontraban fuera de su lugar de origen, pues no existía el deseo de los refugiados de retornar a sus países de origen. Al igual que este problema giró en el entorno social, su trasfondo también era político y fue tratado dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la base de discusión del derecho de elegir libremente su país de residencia, por tener temores fundados de regresar a sus lugares de origen, estableciéndose así los primeros albores de lo que sería la Convención.

La presión ejercida por uno de los países aliados, Estados Unidos, de no ampliar el mandato de la UNRRA, dio origen a la creación de una nueva

organización especializada únicamente en el caso del tratamiento del refugio, surgiendo así la Organización Internacional de Refugiados (OIR).

Pero el mandato de la OIR, fue insuficiente pues no puso fin al problema de los refugiados, dando por terminadas sus funciones en febrero de 1952 para dar paso finalmente a la ACNUR, agencia especializada para refugiados de las Naciones Unidas que sigue en auge.

Y es la Convención sobre los Refugiados de 1951, que se convierte no sólo en la base de la ACNUR, sino en la piedra angular de la protección internacional de los refugiados.

La Convención de 1951, contiene la definición de lo que significa el término refugiado, conceptos fundamentales acerca de la libertad de religión, movilidad y derechos varios como derecho a la educación, trabajo, a obtener la documentación de viaje; abarcando de igual manera sus obligaciones que deben ser cumplidas hacia los gobiernos quienes son partícipes de su acogida. En la actualidad un total de 147 estados se ha adherido a esta Convención.

Regresando al punto de inicio acerca de la definición del término de refugiado, este debería ampliarse, ya que como es evidente el contexto social, económico, cómo político y cultural, ha evolucionado y tomado otra forma, mucho más compleja por la diversidad que acarrea.

Debido a estos inconvenientes, se dio paso a la creación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, expandiendo los márgenes de la Convención, sin limitar la geografía y el tiempo:

“Artículo I - Disposiciones generales (...) 3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica”.  
(UNHCR, 1967)

Tras estos cuerpos legales se debe considerar también como refugiados a las personas que han huido de sus países por circunstancias que han perturbado en tal grado el orden público que su vida, seguridad o libertad están en juego, por una constante amenaza de violencia, o bien por agresión extranjera, conflictos internos.

Actualmente la definición de refugiado se ha ampliado considerablemente, se ha considerado como nuevas causas para buscar refugio el tema del progresivo deterioro de las tierras, así como el proteger a ese tipo de gente que opta por la movilidad debido a una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, tal como lo prevé la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que entró en vigor el 20 de junio de 1974, por la que se regulan aspectos específicos de los refugiados en África, contexto que se amplía a diversas regiones mundiales, que comparten de una u otra forma su misma realidad en varios ámbitos como el político y social, para tratar de alguna manera abarcar en su mayoría los casos necesarios de refugio, para así soslayar el limbo jurídico que pueden atravesar aquellas personas que pueden no estar comprendidas bajo el lineamiento del término de refugiado, pero que sean víctimas de acontecimientos que perturben gravemente su desenvolvimiento diario, obligándoles a abandonar su residencia habitual.

Ya dentro del ámbito regional, la Organización de Estados Americanos amplió la definición de refugiado, contextualizándolo de la siguiente manera:

Refugiado, es una persona que ha huido de su país porque han sido amenazadas su vida, su seguridad o su libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que haya alterado seriamente el orden público.<sup>10</sup>

Sin embargo, es gracias a la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984,<sup>11</sup> en que se amplifica aún más y se llenan ciertos vacíos que produjeron

---

<sup>10</sup> CDHES. [www.cdhes.org.sv](http://www.cdhes.org.sv). p. 163.

<sup>11</sup> ACNUR. (1984). Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984. URL: <http://acnur.org>. Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los

las anteriores convenciones antes mencionadas, acerca de la definición del refugio. Ya que se prevé, que una persona es un refugiado ya sea reconocido o no su estatuto a través de un procedimiento legal, concluyendo que el ser tener la calidad de refugiado no es de carácter constitutivo sino declarativo, es decir que una persona no se convierte en refugiado por el reconocimiento de un estado, sino desde el momento en que esta persona reunió los elementos básicos y necesarios establecidos en la Convención de 1951.

La Declaración de Cartagena, da paso a que se establezca una igualdad ente refugiados y solicitantes de refugio, constituyendo a la par los mismos derechos y obligaciones, así como la responsabilidad de cada estado en calidad de agente el de protegerlos como grupo vulnerable.

Una de las partes centrales de la Declaración de Cartagena, a manera de refuerzo de los otros cuerpos internacionales, es el establecer la responsabilidad de los estados, que deben proteger a las personas que habían sufrido persecución en sus países de origen. Esta obligación de los estados llamados receptores se aplica si las personas que ha optado por huir de su país de origen tienen un “bien fundado temor de ser perseguidos por su raza, origen nacional, religión o por ser miembros de un grupo social particular”. Cumpliendo este precepto es también fundamental como deber del estado que este grupo de personas no deben ser enviados de regreso a una situación en donde claramente su vida o libertad están ya de por si amenazadas, en otras palabras los estados deben ser partícipes del “*non-refoulement*”, principio que lo trataremos en conjunto con otros más adelante.

Por lo tanto para que dicha definición de protección se cumpla es necesario en primer plano el llenar dos condiciones. Primera, que exista una amenaza contra su vida, seguridad o libertad. Segunda, que la amenaza sea consecuencia de una de las causas consagradas en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

---

Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena. Colombia. 19 al 22 de noviembre de 1984.

En la parte doctrinaria, según la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, organismo de Derechos Humanos de la región andina, el refugio es una:

Institución jurídica que hace efectivo el derecho de los refugiados en el ámbito internacional, dirigido a proteger a las personas especialmente vulnerables, cuyo contexto sociopolítico les obliga a buscar protección para su vida, libertad e integridad.<sup>12</sup>

Siguiendo los lineamientos del INREDH, las diferencias más notorias y relevantes en la definición del refugio, en cuanto al manejo de los enunciados instrumentos, estos hacen relación a dos ámbitos el geográfico y el personal. El geográfico en cuanto se aplicaría la definición de refugiado y, el personal dentro del cual se podría determinar el estatuto de refugiado a favor de una persona o grupo de personas.

A la par con los lineamientos doctrinales y para obtener una definición del término refugiados con una visión más internacional, se da gracias a la emisión del ya tratado “Informe sobre Desarrollo Humano del 2009”, del PNUD, tratándolo de la siguiente manera:

Personas o grupos de personas que han debido huir de su país de origen por tener fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social, y que no pueden o no quieren regresar, a sus lugares de origen en cuanto a la residencia.<sup>13</sup>

Claramente a través de esta definición, se evidencia que los refugiados enfrentan situaciones que se originan en la adversidad y en distintos ámbitos de inseguridad. Con esta identificación lo que se quiere es modificar de algún modo los efectos nada optimistas que acarrearían el seguir viviendo en un

---

<sup>12</sup> Acuña, Wilfrido. (2004): EL Refugio en el Ecuador. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH. Quito. p. 117.

<sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009): Informe sobre Desarrollo Humano. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos. Grupo Mundi. Nueva York. p. 224.

determinado ambiente erosionado por la falta de cumplimiento de los derechos humanos.

Al tratar de enmarcar el término de “refugiados”, hay que aclarar que a este grupo de protección especial, también se los puede considerar como migrantes forzados: “movimientos de refugiados y de personas internamente desplazadas, por producto de severos conflictos”.<sup>14</sup>

Son considerados así, por el hecho de vivir situaciones de inseguridad que plantean desafíos especiales, en los que se debe buscar soluciones tanto en los lugares de origen como de recepción a con los refugiados.

Dentro del plano de política pública, la migración internacional está diferenciada del refugio, haciendo una contraposición entre el régimen de derechos humanos y el régimen de derecho humanitario respectivamente, para así poder saber, cómo el estado debe actuar, cuál debe ser su tratamiento, a qué derechos tiene acceso, cuáles serían sus obligaciones, a sabiendas de si es una persona migrante o un refugiado.

Con respecto a la definición de refugiado, la socióloga neerlandesa Saskia Sassen, hace énfasis en que para la debida y adecuada protección de este grupo importante dentro de los ámbitos de la movilidad, debe existir una “desarticulación de la soberanía”, pues la soberanía como elemento de un estado, está ligado al territorio, y en el caso de los refugiados dejaron de tener uno, y si se quiere ligar a la nacionalidad como la única posibilidad de acceder a derechos el no identificarse con un estado impediría el disfrute de los mismos. En este sentido, Hannah Arendt, define a de manera especial de los refugiados, como el término que nace de la noción de “apátrida”, siendo el grupo humanos más vulnerable, en una realidad de desprotección de su país.

---

<sup>14</sup> International Association for the Study of Forced Migration: Forced Migration. (2010): URL: [www.iasfm.org](http://www.iasfm.org)

### 1.2.1 Seguridad

La definición de seguridad enmarca la protección individual de los Estados de su territorio, pero haciendo un nexo con el tema de refugio esta definición se amplía, siendo la protección de los legítimos intereses de los estados y la protección internacional de refugiados, pues es necesario un equilibrio entre derechos humanos y seguridad, abordando de manera esencial políticas de refugio junto con la protección de los derechos humanos para complementar las políticas de seguridad.

No por el hecho de que los Estados tengan el deber de garantizar la vigencia de la figura del refugio, ello significa que ha ocurrido un desmedro en los debidos resguardos de seguridad nacional. Mas la realidad es otra. Cuando los gobiernos tienen la percepción de que la seguridad de sus Estados se ve amenazada por distintos factores de carácter externo, los lleva a disminuir los estándares de protección internacional respecto al refugio, adoptando políticas restrictivas sin establecer garantías para identificación y protección.

Las políticas y los procedimientos de movilidad humana no tienen que afectar, a la seguridad nacional, de ninguna manera. Hay que tratar los asuntos de seguridad sin afectar al desplazamiento legítimo de personas, haciendo un debido balance entre los intereses internos estatales de seguridad y los imperativos de protección internacionales de derechos humanos.

Un ejemplo práctico que se desenvuelve en la actualidad, es el caso del narcotraficante colombiano “Danilo Nieves”,<sup>15</sup> quién es considerado como un sujeto peligroso que atentaría la seguridad nacional, optó por solicitar el refugio como una estrategia de salvamento, para obtener protección del Estado ecuatoriano, para evadir su condena, argumentando que no está bajo la calidad de un infractor de la justicia, sino de un verdadero perseguido, pero su petición por obvias razones no fue calificada.

---

<sup>15</sup> Diario El Comercio. (2010): Danilo Nieves tiene orden de prisión, Sección Judicial. URL: [www4.elcomercio.com](http://www4.elcomercio.com), 15 de Mayo.

Los temas de seguridad y protección de refugiados no deberían excluirse entre sí, sino que deben jugar un rol mutuo de complemento y de refuerzo.

La naturaleza cambiante de la seguridad se debe a que se van incorporando nuevas fuentes de amenazas que afectan el vínculo necesario y existente entre la migración forzada y seguridad, aunque el imperativo de seguridad debe estar antes garantizado para que un país esté dispuesto a conceder el refugio.

Según el Refugee Studies Center de la Universidad de Oxford, de acuerdo al estudio realizado por James Milner, acerca de la convergencia de la protección del refugio y la seguridad de los estados; que según la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948: Art. 14, no hay un derecho de refugio, existiendo solamente el derecho a solicitarlo y obtenerlo en otros países por la existencia permanente de persecución.

Esto desemboca en que si los Estados garantizan el refugio, su posición debe ser considerada seriamente, pues una de las principales funciones de los Estados es “proporcionar la paz y seguridad para sus ciudadanos dentro de los límites territoriales nacionales, así como para garantizar su protección contra las amenazas desde el exterior”,<sup>16</sup> queriéndose afirmar que es una prioridad absoluta para los Estados, su seguridad, pero el otorgamiento de refugio no lo es.

Este punto de vista es tranquilamente discutible, pues bien como lo señala Juan Carlos Murillo González, las necesidades humanitarias de todos aquellos que forman parte de un grupo víctima, que está sometido a la violencia y vulneración de sus derechos y otros factores que ocasionan su persecución,

---

<sup>16</sup> Milner, James. (2000): Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and State Security. RSC Working Paper No. 4. Refugee Studies Center. Queen Elizabeth House. University of Oxford. England. p. 10.

“no son ajenas a las legítimas preocupaciones nacionales y regionales en materia de seguridad de los Estados”.<sup>17</sup>

Según el ACNUR, la mejor manera de defender la protección de los refugiados es tomar en consideración los intereses primordiales de los estados, sin embargo el problema radica en la ya notoria incapacidad de los estados en cuanto al respeto y apoyo de acuerdos en los distintos tratados relacionados con el tema del refugio.

Sin embargo es pertinente aclarar, que para que el ámbito de los derechos y obligaciones entre el “refugio” y la responsabilidad del “estado”, no se vea mermada, hay que tener como premisa que la seguridad de un individuo, cualquiera que este sea, está limitada por ser supeditada a la seguridad de otros individuos. Si se respeta esta premisa, el bienestar general ocasionará el óptimo desarrollo democrático, despojando injerencias de cierto tipo que desequilibren la balanza de justicia y responsabilidad.

### **1.3 PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN MATERIA DE MOVILIDAD**

#### **1.3.1 Principio de la No Devolución (*Non-Refoulement*)**

El Derecho Internacional de los Refugiados se sustenta en más de un principio fundamental, entre ellos está el Principio de la No Devolución (*non-refoulement*), que de forma preliminar se consagra como la obligación de los estados receptores de proteger los refugiados a quienes se les garantiza protección en contra de cualquier tipo de medida que los regrese, bajo carácter involuntario, a sus estados de origen.

El reconocimiento del estatuto de refugiado, se caracteriza por ser apolítico, civil y humanitario, por lo tanto debe ser considerado bajo la luz de la

---

<sup>17</sup> Murillo, Juan. (2003): Justicia y seguridad, y su relevancia para la protección internacional de los refugiados. XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. ACNUR. San José. p. 14.

Declaración de Cartagena como un acto amistoso entre los estados, subrayando su respeto irrestricto al ser principio jus cogens.

La naturaleza del *non-refoulement*, es el *jus cogens*, qué según Jean Allain del Departamento de Ciencias Políticas del American University en Cairo, Egipto, se convierte en una norma imperativa de derecho internacional por lo tanto no admitiría derogación alguna. El estudio realizado por Jean Allain se centra en destacar que el *jus cogens* es parte inherente del *non-refoulement*, por tener un “impacto directo en el derecho de las personas a migrar en busca de asilo y no ser enviado de vuelta a donde su vida o libertad pueden estar en peligro”.<sup>18</sup>

Al ser el principio de la no-devolución una norma de *jus cogens*, entran varios imperativos como, el ser de obligado cumplimiento en la que no se requiere del consentimiento previo de los estados, más bien delimita la soberanía, no cabe de igual manera acuerdo en contrario por parte de los mismos y ningún tipo de alteración mediante tratados; así como no se contemplará norma alguna que la contradiga salvo que también sea de la misma naturaleza, por lo tanto toda norma contraria a una disposición de esta categoría será nula. Todo esto desemboca en generar obligaciones *erga omnes*, es decir respecto y frente a todos, teniendo efectos más allá de inter partes, lo que es intransgredible, con el propósito de garantizar la integridad y respeto de este grupo vulnerable, como son los refugiados.

El contenido normativo del *non-refoulement* se amplía a través del Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues si se irrespetase este principio se iría contra la prohibición absoluta de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, contenidos dentro del Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:

---

<sup>18</sup> Allain, Jean. (2001): The jus cogens Nature of non-refoulement. International Journal of Refugee Law Volume 13. Number 4. Department of Political Science, American University in Cairo. Egypt. Oxford University Press. p. 553.

Artículo 3.- 1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.<sup>19</sup>

El riesgo de ser sometido a tortura o a tratos crueles está latente cuándo se es un solicitante de refugio o refugiado, por lo cual el principio del *non-refoulement* se lo puede enfocar desde una dimensión preventiva; es por eso que el ámbito de aplicación del *non-refoulement* amplía tanto *ratione personae* cuanto *ratione materiae*, con el único fin de evitar dicho riesgo de someter a alguien a tortura.

La relación existente entre el refugio y la tortura puede ser enfocada a través de dos ámbitos, tanto de causa como consecuencia. La tortura en la causa es el factor que motiva a una persona a huir de su país de origen para buscar la protección que necesita, tema que será resaltado de manera más amplia en posteriores capítulos. En el segundo ámbito puede configurarse cuándo un solicitante de refugio al ya estar en un país receptor bajo el cual clama por protección, se la niega y se le devuelve a su país de origen provocando que surjan nuevamente las causas que impulsaron su huida.

Al ser la tortura *jus cogens* con obligaciones *erga omnes* genera responsabilidad a los estados, como la obligación de impedir y abolirla. Es decir no causar situaciones bajo las cuales se provoque una movilización forzada de sus habitantes, evitar que se configure una “persecución” que viene de la mano de situaciones que impiden un crecimiento integral de la persona.

Es por todo eso que el principio del *non refoulement* constituye la piedra angular de la protección internacional de los refugiados y se lo consagra en el Artículo 33 de la Convención de 1951, otorgándole el carácter de vinculante con los estados parte del Protocolo del 1967:

---

<sup>19</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46. 10 de diciembre de 1984. URL: [www2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org). Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27.

Artículo 33.- 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.<sup>20</sup>

Esta protección contra la devolución se aplica no sólo a los refugiados ya propiamente reconocidos, sino también a quienes no se les ha declarado formalmente, es decir a los solicitantes de refugio, debido a que como estas personas son potencialmente refugiados, no deben ser devueltos o expulsados en espera de una determinación definitiva de su situación.

Sin embargo, existen excepciones al principio de no devolución consagrados por la misma Convención de 1951, obligando a su vez a los estados receptores a realizar una determinación individual si se encuentra en una de las dos categorías previstas en el “Artículo 33 (2) del 1951”,<sup>21</sup> pues no se podrá ser parte de los beneficios que otorga la Convención de 1951, si hay causas evidentes como para poder ser considerado como sujeto peligroso o que constituya amenaza para la seguridad de la nación que sea partícipe en su acogida.

Cabe recalcar que no es una cláusula adicional de exclusión, es tan sólo una medida excepcional para situaciones que hace un debido balance entre los intereses legítimos de seguridad de los Estados y las necesidades humanitarias de protección de los refugiados.

Si bajo la premisa de que los refugiados son objeto de protección y ninguna disposición debe ir en contra a un regreso involuntario a sus estados de origen, no existen mecanismos para hacer responsables a los estados en cuanto a su incumplimiento que evada con la protección.

---

<sup>20</sup> ACNUR. (1951): Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. URL: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

<sup>21</sup> *Ibíd.* Artículo 33. (2)

La prohibición de la devolución a un país donde la persona en cuestión correría un riesgo real de daño irreparable, como violaciones del derecho a la vida o el derecho a ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes “se extiende a todas las personas que puedan estar dentro del territorio de un Estado, y se aplica en relación con el país al que se va a trasladar”.<sup>22</sup>

### **1.3.2 Prohibición de la Discriminación e Igualdad**

En cada uno de los instrumentos de derechos humanos consagrados hasta la actualidad, se lleva implícito entre otros, el principio de la igualdad que garantiza el desarrollo del ser humano y correlativo a este principio es la prohibición de discriminación.

La igualdad como la no-discriminación, son concebidos a través de la normativa nacional como internacional, en las cuales se contempla que todos los individuos deben ser tratados de manera igualitaria a través de una distribución equitativa de derechos e intereses en una sociedad determinada, constituyéndose así como dos bases coherentes, con su respectivo aspecto formal y material.

Las diferencias pueden salir a flote dependiendo del beneficiario del derecho, cuyos contrastes están estipulados en leyes nacionales como internacionales.

La disparidad yace en que la “igualdad” es un tipo de método activo y la “no discriminación” es un tipo de método negativo. “La primera radica en la protección de los derechos humanos, mientras que la segunda por ser considerada “incapaz” requiere la protección de los derechos humanos”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> UNHCR. (2007): Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol UNHCR. UNHCR. Genova. p. 22.

<sup>23</sup> Xiaoqing, Zhu. (2010): Principles of equality and non-discrimination in European Convention on Human Rights. URL: [www.nuigalway.ie](http://www.nuigalway.ie), (18-IV- 2010). p. 9.

La igualdad se la define como la clave principal dentro de los derechos humanos, por ser una base moral y un aspecto básico de la descripción de dichos derechos, el cual debe funcionar como una especie de instructivo para el desarrollo garantista de derechos ya que todo ser humano necesita un tratamiento basado en la equidad en cuanto al respeto de su personalidad y la distribución equitativa en tanto al disfrute de los derechos, por lo cual su funcionalidad también radica en ser la pauta esencial para instruir y salvaguardar la práctica de los derechos humanos. "(...) En efecto, el derecho de no padecer la discriminación y de gozar de la igualdad en el ejercicio de los derechos se ha denominado el derecho humano más fundamental: (...) el punto de partida de las demás libertades".<sup>24</sup>

En cambio a la discriminación se la concibe como una diferenciación que puede no ser premeditada, sin embargo siempre ha de desembocar en un trato desfavorable que vaya dirigido a un segmento de la sociedad.

El hecho de existir exclusión, entiéndase por algún tipo de preferencia, limitación o restricción, más el factor de darse entre grupos que se encuentren en situaciones similares, sin existir de manera objetiva y razonable algún tipo de justificación, estamos hablando de la discriminación, pero si le damos un enfoque positivo, al plantear la obligación de velar por el mismo número de oportunidades con efectos de redistribución, estamos hablando de la igualdad.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial está enfocada en garantizar el disfrute efectivo de la igualdad fomentando no sólo la parte doctrinaria sino de manera específica en cuanto a la práctica:

Artículo 1.- Discriminación racial": Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en distintos motivos (la enumeración no es taxativa) de raza,

---

<sup>24</sup> Shelton, Dinah. (2008): Prohibición de Discriminación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. URL: [www.cdih.uchile.cl](http://www.cdih.uchile.cl). (18-IV- 2010). p. 1.

color, que tenga por objeto o por resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos humanos (...).<sup>25</sup>

Una forma de reconocer la desigualdad, es a través de las acciones afirmativas que de una manera u otra compensan el daño a dichos grupos objeto de discriminación:

De igual manera y en relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se evidencia que no solamente se requiere medidas de protección sino de un enfoque positivo para evidenciar el disfrute real de los derechos para eliminar o al menos reducir los factores que abren la brecha que facilita la discriminación y también velar por aquellos factores cuyo impacto sea no poder probar la intención discriminatoria:

Artículo 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación (...).<sup>26</sup>

Lo que se intenta a través de estos instrumentos es que los Estados partes adopten medidas especiales para efectivizar lo pactado de una manera urgente y base permanente de sus políticas internas, para salvaguardar temas como la integridad física y mental de cada persona así como el acceso equitativo a los servicios públicos, salud, educación, trabajo y justicia. El deber especial de protección que el Estado debe ejercer para abordar medidas que no menoscaben el goce de las libertades fundamentales de todas las personas, en el que no es necesario demostrar la intención de discriminar sino de actuar de manera positiva en el campo de la prevención.

---

<sup>25</sup> OHCHR. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. URL: [www2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org). Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19.

<sup>26</sup> CINU. (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. URL: [www.cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx). A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

El PIDCP se aplica a todas las personas excepto por razones de seguridad nacional en las cuales se establecen tratos diferentes, empero se debe permitir que los extranjeros presenten sus motivos para defenderse de la expulsión.

La Convención Europea de Derechos Humanos, estipula a la no-discriminación en términos de los derechos de la libertad para garantizar la no discriminación de los hombres y mujeres de distinto sexo, tribu, tez, idioma, religión, política o nacionalidad o condición social en relación con las minorías, los bienes u otras condiciones.

Esta Convención en particular hace una conexión con al “Artículo 2 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos”,<sup>27</sup> al no delimitar el campo de la no-discriminación haciendo énfasis en las palabras otras condiciones, resultando una lista no taxativa, en la que cualquier comportamiento en el cual se evidencien desventajas dirigidas a una persona o grupo de personas por el hecho de pertenecer a cualquier grupo en particular, debe ser considerado como un acto discriminatorio.

Existe otro enfoque en el que para la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) “los refugiados no son discriminados por su condición, sino por las barreras naturales que enfrentan a diario”,<sup>28</sup> sin embargo nadie puede negar que determinados grupos están en situación de subprotección entre ellos refugiados, solicitantes de asilo, etc., en los que hay una diferencia de tratamiento, sin existir una razonable proporcionalidad entre los medios empleados, existiendo verdaderas razones de peso para que la igualdad surja en medio de ese ambiente hostil de desigualdad.

---

<sup>27</sup> Artículo 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

<sup>28</sup> ICARE. (2008): Refugiados viven en la discriminación. URL: [www.icare.to](http://www.icare.to). (18-IV- 2010). p. 1.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que el principio de no-discriminación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos consagra la igualdad entre las personas e impone a los estados ciertas prohibiciones, pues cualquier distinción que hagan los estados debe estar justificada en virtud de un interés legítimo en beneficio del estado o de la sociedad, pues el manejo y aplicación de beneficios o privilegios deben estar cuidadosamente en pro de la soberanía estatal. Los Estados, no pueden discriminar o ser tolerantes con la discriminación dirigida a un determinado grupo social, sin embargo, “sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados”.<sup>29</sup>

Pero para ello y según el Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados se requiere de un examen detallado de los siguientes factores:

- 1) Contenido y alcance de la norma que discrimina entre categorías de personas;
- 2) Consecuencias que tendrá ese trato discriminatorio en las personas desfavorecidas por la política o prácticas estatales;
- 3) Posibles justificaciones de ese tratamiento diferenciado, especialmente su relación con un interés legítimo del Estado;
- 4) Relación racional entre el interés legítimo y la práctica o políticas discriminatorias; y

---

<sup>29</sup> Shelton, Dinah. (2008): Prohibición de discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. URL: [www.cdh.uchile.cl](http://www.cdh.uchile.cl). (18-IV- 2010). p. 19.

- 5) Existencia o inexistencia de medios o métodos menos perjudiciales para las personas que permitan obtener los mismos fines legítimos.<sup>30</sup>

Para concluir hay que enmarcar que, jamás los estados deben realizar acciones jure o de facto, que ocasionen directa o indirectamente, escenarios de discriminación, debido a que los mismos al tener la potestad, en el campo de movilidad humana, de poder determinar cuáles extranjeros pueden o no ingresar a su territorio y bajo qué condiciones, pero no por aquello se puede contemplar violaciones al principio de igualdad.

En nuestra Constitución se contempla la igualdad entre nacionales y extranjeros, además de la protección a grupos de atención prioritaria como son los refugiados. En el caso particular que nos concierne, las personas de nacionalidad colombiana en necesidad de protección internacional, pueden sufrir dos tipos de discrimen, ya sea por su nacionalidad o por su raza. Sólo el hecho de ser parte del estatuto de refugiado provoca en el imaginario de la gente la asociación al tema de peligro y de seguridad. Haciendo del tema refugio una cuestión de seguridad nacional y no de igualdad y otorgamiento de derechos, por mezclarse con “el contexto político, entre las relaciones Ecuador - Colombia, y los impactos del Plan Colombia, por la construcción de un discurso estatal, fortalecido por los medios de comunicación”,<sup>31</sup> lo que ha fomentado la discriminación y exclusión de la población colombiana.

La discriminación de origen nacional significa tratar a alguien de manera diferente por el tema de su nacionalidad, por provenir de un lugar en particular, en este caso de Colombia. La combinación de los factores de discriminación nacional y racial implica violación a la propia Constitución del 2008 y a los diferentes instrumentos internacionales. “Los colombianos en situación de refugio son identificados como los causantes de la violencia y delincuencia que

---

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003): Opinión Consultiva OC-18/03 URL: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de Septiembre de 2003

<sup>31</sup> URL: [www.pcslatin.org](http://www.pcslatin.org)

existe en el país (...) logrando fraccionar el sentido de solidaridad y de participación colectiva en la comunidad receptora, estigmatizándolos y criminalizándolos”.<sup>32</sup>

Un solicitante de refugio y un refugiado sufren este tipo de violación, aún cuando es obligación del estado receptor precautelar un desarrollo íntegro en sus vidas, pues el hecho de salir de su país es para dejar de vivir persecución, por lo tanto no tendría sentido el revivir las causas que provocaron su huida. Los estados deben tomar acciones de tintes rápidos para en vez de subsanar los efectos de la discriminación, prevenirla, se lo puede hacer educando a la sociedad y de sobremanera a las instituciones que están relacionadas a diario con el tema del refugio, para que no se configure un desmedro de derechos por el tema de una nacionalidad o raza particulares.

### **1.3.3 Libertad de Movilidad**

Para abrir el camino a la definición de “Libertad de movilidad”, la filósofa norteamericana Martha Nussbaum nos da el panorama de una movilidad que es parte de las “varias capacidades funcionales básicas de los seres humanos que se puede utilizar para evaluar la verdadera libertad de las personas para llevar adelante sus planes de vida”,<sup>33</sup> es que es en ese libre albedrío que tienen los seres humanos que se constituye la habilidad de las personas en cuanto al desplazamiento pero que se ve restringida de una u otra manera al seleccionar el lugar de residencia, debido a que se lo debe hacer respetando ciertas condiciones para así poder escoger un lugar conveniente para vivir y desarrollarse plenamente.

La libertad de movilidad, puede desarrollarse entre dos extremos, al ser considerado como una libertad positiva o negativa, ya que la libertad de trasladarse puede verse limitada sin tener éxito y no llegar a desarrollarse por

---

<sup>32</sup> Ibídem.

<sup>33</sup> PNUD. (2009): Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos. PNUD. p. 16.

diversos factores como el carecimiento de recursos económicos, seguridad y todo lo necesario para comenzar una vida nueva en un lugar nuevo.

Dentro del capítulo de Desarrollo, libertad y movilidad humana del programa “Superando barreras” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para fines consiguientes PNUD, se enfoca a la libertad de movilidad desde el punto de vista del desarrollo humano, como una extensión de la capacidad personal por el factor elección, haciendo énfasis en el pensamiento del Premio Nobel Amartya Sen, al asimilar capacidad con libertad de alcanzar “seres y quehaceres”.<sup>34</sup>

El otro lado de la moneda en cuanto a la libertad de movilidad es el desplazamiento forzado, qué no es más que la denegación del ejercicio de este convirtiéndose en una barrera para escoger libremente la residencia, privando de una manera atroz la posibilidad de trasladarse no así la capacidad de elegir el lugar el lugar de residencia.

El refugio puede considerarse como una suerte de “movilidad forzada”, nadie es refugiado por decisión propia, son las circunstancias que lo impulsan a salir (huir) de su país de origen a otro, al cual no lo escogen por voluntad sino por necesidad, por cercanía, por estrategia y más que todo para asegurarse que no se va a sufrir lo mismo que vivía en su país.

El abandono del territorio en el refugio se “transforma ahora en un carácter obligatorio de la renuncia a la movilidad dentro del mismo; es decir que existe una imposición de hecho, dada por el conflicto de persecución”.<sup>35</sup>

El Derecho a la libertad de circulación, se lo contempla en la “Resolución de la Subcomisión 1995/13 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”,<sup>36</sup> en el que se reafirma el derecho de toda persona a escoger

---

<sup>34</sup> Ibídem. p. 15.

<sup>35</sup> URL: [www.disaster-info.net](http://www.disaster-info.net)

<sup>36</sup> URL: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

libremente su residencia, y la prohibición de privar a nadie arbitrariamente del derecho a entrar en su propio país, en el cual se reconoce que aquella libertad de circulación puede verse afectada, pues a través de distintas formas de desplazamiento a los sujetos partícipes se les puede verse afectado su derecho. A través de esta resolución y como punto importante a destacar, es que se insta a los gobiernos, como a las organizaciones intergubernamentales entre otras, a que hagan de su cooperación no mero formalismo doctrinal, sino en cuanto a intensificar su asistencia para poder multiplicar esfuerzos mundiales que agilicen resultados en cuanto a la garantía de la libertad de movilidad.

Dicha resolución tiene un nexo inevitable con el Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en el que se avista los dos puntos de la libertad de movilidad, en tanto a la elección de residencia y al retorno del país de origen.

Colindante al DUDH, en el Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),<sup>37</sup> se vuelve importante para el respeto de la libertad de movilidad, sin embargo sólo se garantiza este derecho a aquellas personas que se hallan legalmente en el territorio de un Estado, surgiendo la pregunta de ¿Qué pasa con aquellas personas que están a la espera de su reconocimiento de refugiado, cómo se les efectivizaría la movilidad mientras tanto?

Esta pregunta se debe a que cuándo una persona ya tiene el estatuto de refugiado, no puede optar por la libre movilidad ya que aún se encuentra en peligro su integridad, por lo cual no puede salir del país que le está ofreciendo protección (solamente con una autorización estatal) y regresar a su país de origen porque se desvirtuaría el propósito del refugio, haciendo pensar que los elementos que dieron paso a su huida han desvanecido, este tema se lo ampliaré en capítulos posteriores.

---

<sup>37</sup> URL: [www2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org). Art. 12.- 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

### **1.3.4 Libertad de Asociación**

La libertad de asociación viene a ser una complementariedad a los demás derechos de los refugiados, en sí es un elemento importante que no se lo puede dejar atrás, pues constituye una necesidad y una fortaleza inherente a la naturaleza humana, limitarlo de algún modo sería negar este derecho, sin embargo, bajo la premisa de que los derechos no son absolutos, se los puede restringir, pero hay unos pocos que no se los puede suspender en determinadas circunstancias.

Si los gobiernos receptores de refugiados no ponen el poder al servicio de la comunidad en general para fomentar esta libertad de asociación, nunca se podrá constituir el “desarrollo humano”, impidiendo la naturaleza verdadera de la gobernabilidad, bajo la cual se constituyen principios como la igualdad que está ligada al desarrollo social.

Todos los refugiados o quienes sean solicitantes de refugio tienen esa libertad de expresar su conformidad o inconformidad con respecto a su tratamiento en el país que fuere y se lo puede hacer de manera individual o a través de opiniones aparejadas de personas bajo la misma calidad para que ciertas prerrogativas surjan con fuerza.

Como bien lo contempla el Artículo 15 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en el que el respeto por las asociaciones de refugiados es esencial:

“Artículo 15.- En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero”.

## 1.4 TIPOS COMPLEMENTARIOS DE PROTECCIÓN AL RÉGIMEN DE MOVILIDAD

### 1.4.1 Protección Complementaria y Protección Temporal

Existen ciertas necesidades en cuanto a la protección internacional que deben ser satisfechas, y a pesar de que los estados deben ser los primeros responsables de brindar dicha protección a quienes acoge en su territorio pero no existe aquel marco en términos legales o de facto por el cual regirse, se lo puede subsanar mediante mecanismos que complementan al derecho internacional de los refugiados.

La protección internacional mediante formas complementarias de protección consiste, “en ofrecer algunas sinergias que existen entre las diferentes formas de protección disponibles”,<sup>38</sup> para integrar y generar armonización a través de medidas sugerentes sobre cómo proteger a las personas que requieran de protección internacional pero no quedan comprendidas dentro del ámbito de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiado. Se puede recurrir a esta protección adicional contra la devolución, cuándo la aplicación de dicha convención resulte demasiado restrictiva en cuanto una persona no sea reconocida como refugiada, pues uno de los objetivos de la protección complementaria, es poder superar aquella interpretación restrictiva de la definición de refugiado.

La protección complementaria fundamentada en los derechos humanos, generalmente es otorgada en base a la legislación que estipula procedimientos individuales, en que los beneficiarios generalmente reciben un permiso de residencia y tienen acceso a los derechos humanos.

---

<sup>38</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. (2005): Protección internacional mediante formas complementarias de protección. EC/55/SC/CRP. URL: [www.scribd.com](http://www.scribd.com). (18-IV- 2010). p. 1.

El punto central en la protección complementaria, es no descuidar al solicitante de refugio bajo ningún término, para que no exista un riesgo de menoscabar sus derechos fundamentales, es por eso que se dan paso a las formas complementarias de protección que “son una manera positiva de responder de forma pragmática a determinadas necesidades de protección internacional”.<sup>39</sup>

Dichas medidas al implementarse juegan un papel fortalecedor al régimen mundial de protección de refugiados y no por ello menoscaban de alguna manera a aquel régimen, lo único que hacen es generar certidumbre en grados de estabilidad y seguridad acorde las circunstancias de quienes la necesiten.

Es por aquello que bajo esta medida de protección se implementan prerrogativas como nexos garantizados de otros principios que no pueden deslindarse de la figura del refugio como la igualdad, protección de la unidad familiar, no-discriminación y enmarcando a todos estos, el principio de la no-devolución.

Por otro lado la protección temporal surge con el fin de brindar protección de manera urgente e inmediata pero bajo el carácter de ser una respuesta específica dentro de un ámbito provisional, es decir no da paso a una condición definitiva, es una solución pragmática, aplicable siempre y cuando la persona solicitante de la enunciada protección fundamente el riesgo que corre de manera personal de ser víctima de una serie de violaciones que le impiden regresar a su país de origen.

A la protección temporal se la puede ver como consecuencia de una protección complementaria, cuando los estados tienen que hacer frente a un flujo masivo repentino de personas. El objetivo de esta protección es admitir de manera rápida y eficaz en un ambiente seguro a personas que estando bajo ciertas circunstancias lo ameriten, pero sin ninguna garantía de constituir un asilo a largo plazo.

---

<sup>39</sup> *Ibidem.* p. 8.

Por ello, esta protección puede resultar ventajosa tanto para los gobiernos como para los solicitantes de refugio sin sustituir las medidas de protección más amplias que ofrece la Convención de 1951.

## CAPÍTULO II

### 2 ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO SOBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL TEMA DE REFUGIO

#### 2.1 ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL MARCO JURÍDICO

##### 2.1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Al analizar la primera parte de este capítulo, es necesario enmarcarnos bajo la siguiente pregunta: “¿Existe un derecho humano a la libertad de desplazarse a otro país?”.<sup>40</sup>

Bajo esta premisa se desarrollarán las bases necesarias que justifican la existencia y aplicación de los distintos instrumentos internacionales y regionales que abarcan el tema del refugio.

Si damos una respuesta positiva a la pregunta formulada, surge la idea de una posibilidad ilimitada de salida, que lo contemplan instrumentos de derechos humanos en su carácter general.

Así el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>41</sup> en sus Arts. 12 y 13, contemplan el “derecho a una libre movilidad” a que la persona puede optar independientemente de cualquier condición. Pero lo tratado en dichos artículos es sólo el producto de la prohibición de todo tipo de tortura que menoscabe a la dignidad humana y entre ellos está el impedir que una persona no pueda

---

<sup>40</sup> URL: [www.es.refugeelawreader.org](http://www.es.refugeelawreader.org)

<sup>41</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por su sigla en inglés) es un tratado multilateral, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

circular libremente por cualquier país incluso el suyo y el derecho a escoger libremente en él su residencia o el derecho a la no-expulsión y el de buscar asilo en caso de persecución; derechos que serán más detallados al transcurso de la tesis; pero que se los encuentra en los artículos 7 y 9 de dicho Pacto, recalcando la seguridad personal sobre todas las cosas:

**Artículo 7.-** Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

**Artículo 9.-** Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.

Por tales motivos, la libertad tiene por base el reconocimiento de una “dignidad intrínseca”; como bien lo acota el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el que el progreso social y el valor de la persona humana deberían elevarse en un concepto más amplio de libertad y se lo acoge a través de los Arts. 13 y 14 de la Declaración.

Pero a pesar que se da paso a un amplio concepto de libertad, surge una contraposición, que es el derecho limitado de entrada, por distintos temas, como por ejemplo el de soberanía nacional o control migratorio. En el ámbito que nos concierne al hablar de “refugio”, la ya enunciada premisa limitante, se vuelve más fuerte.

Corresponde entonces, una vez tratado el tema de “libre movilidad” desde una visión general en tanto a la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; analizar el uso y el tratamiento que se da al concepto legal del refugio en los distintos instrumentos nacionales como internacionales, que abarcan dicho tema.

Como lo señala la Dra. Katharina Inhetveen<sup>42</sup> en su investigación acerca de los nuevas cuestiones del refugio; la codificación de las definiciones del término “refugio” en la ley internacional y nacional son las principales directrices que determinan un impacto considerable en distinto ámbitos; provocando cierto balance en las oportunidades y acciones dirigidas a las personas clasificadas como refugiados o bien a las que son excluidas del estatus por estas definiciones.

En este punto cabe hacerse la pregunta, ¿son las definiciones legales plenamente coincidentes con las necesidades de los diferentes actores del régimen internacional del refugio?

Pueda que el marco legal no tenga fallas en su estructuración, pero el problema surge en la interpretación; “no existe una comprensión homogénea del concepto de refugio”,<sup>43</sup> pues dependerá de situaciones específicas bajo la cuales se aplique, generando distintas perspectivas del uso del término de refugio.

### **2.1.2 Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados**

Si bien la Convención de 1951, es un instrumento sólido, a su vez también es un instrumento flexible ya que está a merced de las distintas situaciones a un micro-nivel, regionalmente hablando, para poder brindar protección a los refugiados.

Por lo cual, es sumamente necesario; no sólo estudiar cómo está planteada la teoría del refugio, sino también, investigar cómo se maneja el entendimiento y

---

<sup>42</sup> Socióloga, catedrática de la Universidad de Siegen: Especializada en temas de investigación de refugio.

<sup>43</sup> Inhetveen, Katharina. (2006): Because we are refugees; utilizing a legal label. Research paper No. 130. University of Siegen Germany, Policy Development and Evaluation Service. United Nations High Commissioner for Refugees. Genova. p. 3.

la comprensión del término de refugio por parte de los actores involucrados y de las maneras en las cuales este entendimiento es empleado.

Dentro del ámbito de análisis, es necesario identificar los distintos derechos civiles y políticos que conllevan al planteamiento de la definición de 1951 y de los derechos sociales y económicos que no forman parte de la misma, todo esto para marginar las posibilidades reales que implica la Convención de 1951.

La libertad y la igualdad deben ir de la mano; en estricto sentido los derechos civiles y políticos implican para un estado, las obligaciones de “no hacer”, es decir restringe ciertas acciones que son perjudiciales para la autonomía de cada persona, acciones como no torturar, no sancionar sin juicio previo, etc.

En cambio los Derechos sociales, económicos y culturales, (DESC) implican acciones afirmativas para el estado, es decir las obligaciones de “hacer”, con las cuales se establecen las condiciones básicas sobre las cuales se asentarán el ejercicio y desarrollo del “potencial humano”, con el fin de garantizar el “bienestar” de las personas, tanto económico, laboral, como el acceso a la educación y a la cultura; el derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses, derecho a un nivel de vida adecuado, etc.

La ausencia de estos dentro de la Convención de 1951, es debido a que, su vigencia está condicionada a la realidad de cada estado parte, puesto que pueden exigirse de acuerdo a la capacidad del país miembro de responder los DESC, sin embargo, esto no exime a los estados de poner como excusa el no poseer recursos cuando en verdad los tenga.

Es por eso, que la preeminencia de los Derechos Civiles y Políticos en la definición de 1951 en la actualidad no expresa de manera adecuada la urgencia de obtener la protección internacional, surgiendo la necesidad de una “homogeneización”.

Como un paso a la posible homogeneización, es la “racionalización y sistematización” de las prácticas existentes, así lo plantea José Fischel de Andrade,<sup>44</sup> funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR); la única manera de lograrlo es con una interpretación de “buena fe” de la Convención para los Refugiados de 1951, esto quiere decir, que no hay que desviarse del objetivo de la Convención y su aplicación no debe ser restrictiva si no tener una visión “liberal y generosa”.

Los redactores de dicha Convención, no tomaron en cuenta que el fenómeno de los flujos migratorios es cambiante, evoluciona, no tiene espacio ni tiempo; lo que ha provocado “que los Estados vengán interpretando y aplicando la Convención, de formas muy diversas”.<sup>45</sup>

### **2.1.3 Declaración del Acuerdo de Cartagena de 1987**

De tal manera, que siguiendo una línea de evolución y enfrentando el tema de “teoría vs. Praxis”, surge como solución mitigadora en el año de 1984 con la “Declaración de Cartagena”; a través de una formulación de una definición de refugiado más global. Y surge por la crisis centroamericana de los años 80’, que provocó un flujo de solicitantes de refugio, causando problemas tanto a las personas desplazadas como a los Estados que trataban de absorberlos.

Dicha Declaración, que surge como resultado de un coloquio realizado en Cartagena-Colombia, como bien lo señala Héctor Gros Espiell,<sup>46</sup> contextualizó

---

<sup>44</sup> Fisher, José. Abogado (Universidad de Brasilia), Maestría (LLM) en Derecho Internacional (Universidad de Sao Paulo), Funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

<sup>45</sup> Fisher, José. (2001): Regionalización y Armonización del derecho de los refugiados: Una perspectiva Latinoamericana. Publicación Conjunta IIDH-ACNUR. En conmemoración del 20 aniversario del IIDH y el 50 Aniversario del ACNUR. San José. p. 13.

<sup>46</sup> Gros, Héctor. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de la República (Uruguay). Ex Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica). Ex Sub Secretario General de las Naciones Unidas. Representante Especial del Secretario General para el Asunto del Sahara Occidental. Ex Miembro: en representación del Uruguay, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la entonces Sub Comisión de Protección de Minorías y Prevención de Discriminaciones.

dentro de la definición de refugiado, de una forma más comprometida “la situación objetiva del país de origen y la situación particular de la persona o grupos de personas que solicitan protección como refugiados”.<sup>47</sup>

La Declaración de Cartagena, en lo que respecta a la definición de refugiado, contempla que para la utilización de dicho término en la región, es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, “considere también como refugiados a las personas que ha huido de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>48</sup>

Por lo tanto, deben estar a la orden dos factores para tener la calidad de refugiado según dicho cuerpo regional; que son la existencia de amenaza a la integridad y desarrollo personal y que esa amenaza sea el resultado de violencia generalizada.

En la actualidad, los países signatarios de dicha Convención dentro del área andina son tres: Bolivia, Ecuador y Perú; no siendo el caso de Colombia y Venezuela.

Para Eduardo Arboleda,<sup>49</sup> la “Declaración de Cartagena ha consolidado efectivamente los principios del Derecho Internacional regional y consuetudinario con respecto a la protección y asistencia a los refugiados”

Todo esto debe ser adoptado con un enfoque de política regional, requiriendo el esfuerzo de una voluntad jurídica, para evitar soluciones que sean

---

<sup>47</sup> Gross, Espiell, Picado, Hugo y Valladares, Lanza. (1990): Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados centroamericanos y las personas desplazadas en América Latina. ACNUR. 2 IJRL 83. p. 10.

<sup>48</sup> URL: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). p. 1.

<sup>49</sup> Arboleda, Eduardo. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Institutos Internacionales. Especialista en Derecho Internacional.

contradictorias. Lo que se requiere es de soluciones que no abandonen los principios ya establecidos a nivel global; para primero regionalizar a manera de complemento los instrumentos, definiciones y procedimientos, armonizándolos en segundo plano todo lo relacionado con el tema del refugio. Pero esta deseable armonización, se desenvuelve en un camino un tanto pedregoso, ya que la realidad regional se caracteriza por su diversidad política y cultural, además que no siempre se cuenta con la infraestructura pública necesaria y la capacidad logística como para enfrentar y sobrellevar la problemática del refugio.

## **2.2 ANÁLISIS Y ESTUDIO AL MARCO JURÍDICO INTERNO**

### **2.2.1 Constitución de la República del Ecuador**

A partir del año 2000, la cifra de solicitantes colombianos de refugio en Ecuador aumentó de manera dramática, ya que de 709 peticiones realizadas durante 20 años (1979- 1999) se llegó a 56 384 en 2008, y de un estimado de 3 mil PNPI (Población con Necesidad de Protección Internacional) a otro de 135 mil para 20083 (ACNUR, 2008).<sup>50</sup>

Dentro del ámbito nacional, la normativa del refugio y su aplicación debe reflejar un “carácter humanitario”, en todos los ámbitos que conciernen las distintas funciones que nacen del poder que tiene el Estado.

Lo que refleje las políticas internas del refugio, debe tener una visión equilibrada en cuanto a la participación de las distintas instituciones públicas de una nación, para que así no exista un desbalance que ponga en peligro la coexistencia de derechos y obligaciones de un solicitante de refugio o de un refugiado.

---

<sup>50</sup> Molina, Bolívar. (2010): El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas N° 2. p. 4.

Las distintas políticas existentes o las que se vayan a plantear, dependen de la “colaboración tripartita”, que se habló a comienzos de esta tesis, es decir que estará a margen de la voluntad de los gobiernos de países de expulsión, de los gobiernos receptores y de las organizaciones no gubernamentales que se encuentren en los países de destino. Si los roles de estos actores no están definidos y no se da paso a una corresponsabilidad clara, es muy difícil que las políticas planteadas o por plantearse funcionen y cumplan con sus objetivos.

Demandar la promoción y protección de derechos de las personas en situación de refugio en conjunción con la legitimidad de los Estados receptores de exigir el cumplimiento de sus obligaciones, debería ser parte de un constante ejercicio de la práctica de políticas públicas a nivel nacional, como respuesta a la responsabilidad asumida ante la firma y ratificación de convenciones y tratados a nivel internacional.

En Ecuador, los esfuerzos por sobrellevar la problemática del refugio, han ido en constante evolución, sin embargo la visión práctica difiere mucho de lo plasmando en teoría, revelándose así una serie de problemas en especial acerca de la institucionalidad y los procedimientos para determinar la condición de refugiado, cómo también un nivel de desconocimiento de las garantías que prevé la Constitución del 2008 en sus distintos capítulos.

Entre los cuerpos legales que tiene el Ecuador, respecto al refugio, como “norma madre”, tenemos a la Constitución del 2008, en la Sección tercera de Movilidad Humana, en sus Arts. 40 y 41 que contiene un desarrollo acertado en el reconocimiento del derecho de refugio; ya que se viabiliza la obligación del Estado de respetar y sobretodo de garantizar el principio de no devolución. Dentro de la Carta Magna, se establece que el Estado asume la obligación de brindar asistencia humanitaria, jurídica y de emergencia. Así como no se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o permanencia irregular.

Si bien la Constitución prevé la viabilidad de las garantías de dicha figura legal, no se ha emitido como bien lo anota Gina Benavides,<sup>51</sup> una ley específica que regule el ejercicio de este derecho; “su tratamiento se encuentra disperso en diferentes normas secundarias y con distinta jerarquía normativa”.<sup>52</sup>

De igual manera, los procedimientos de reconocimiento no tienen un margen irrestricto en cuanto a la reglamentación, ellos han venido siendo elaborados por los Estados contando con la asesoría técnica de ACNUR. Es por eso que la Organización del Estados Americanos (OEA), a través de la resolución No. 1336, resuelve:

"Exhortar... a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de promover un proceso de armonización legal en materia de refugiados, tomando en cuenta los principios contenidos en instrumentos tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración de San José de 1994".

Siguiendo el marco de la Constitución del 2008, bajo el diseño de las “Políticas del Buen Vivir” en conjunto con el ejercicio del derecho humanitario, las personas en situación de refugio pertenecen a grupos de atención prioritaria, por su situación de riesgo, es el Estado quien está obligado a prestar especial protección a dicho grupo, por lo tanto es innegable el respeto y desarrollo de los siguientes derechos:

- Alimentación,
- Ambiente sano,
- Cultura y ciencia,
- Educación,

---

<sup>51</sup> Benavides, Gina. Abogada y Doctora en Jurisprudencia, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito: Especialista Superior en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, por la Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Quito.

<sup>52</sup> Benavides, Gina; Chávez Gardenia. (2009): Población colombiana en el Ecuador. Aportes para su comprensión. Universidad Simón Bolívar. Ediciones Abya-Yala. Quito.

- Hábitat,
- Salud,
- Trabajo y seguridad social.

Pero existe una limitación acerca del ejercicio de estos derechos, ya que no se contemplan leyes expresas que regule los derechos constitucionales y si es que existen son dispersas y no ostentan de la jerarquía necesaria que asegure su irrevocabilidad; y entre lo más evidente es que estos derechos dentro de la práctica administrativa del Estado no han sido incorporados. Entonces ¿cómo podemos en calidad de país receptor de miles de refugiados, asegurar el mejoramiento de la calidad de vida, pasando de la supervivencia a una convivencia integral? Porque, es esa inestabilidad la causa de la pérdida de derechos prácticos y exigibles.

Las personas en esta calidad, son sujetos de una “vulnerabilidad”, desde el mismo instante en que sufren su desplazamiento. Stuart Schussler, en su libro “Entre sospecha y ciudadanía” nos dice que la “vulnerabilidad y el estado de indefensión son consecuencias de redes sociales perdidas, de no tener una situación legal estable dentro de un país de “refugio”, de ser víctima de la xenofobia y de no tener acceso ni derecho a los recursos básicos mínimos vitales (alojamiento, alimentación, trabajo)”.<sup>53</sup>

Dentro del Art. 392, en dónde el Estado se compromete a velar por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercer la rectoría de la política migratoria, a través del diseño, adopción y evaluación de políticas, “con la participación 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>54</sup> es por tal que el Estado ecuatoriano está obligado a trabajar por la integridad física, psíquica de las personas solicitantes de refugio, a implementar la práctica del derecho a un libre desarrollo de la personalidad, sin

---

<sup>53</sup> Schussler, Stuart. (2009): Entre sospecha y ciudadanía. Refugiados colombianos en Quito. FLACSO. Quito. p. 32.

<sup>54</sup> URL: [www.observatoriodpi.org](http://www.observatoriodpi.org). p. 2.

más limitaciones que los derechos de los demás, primando siempre la igualdad formal, material y no discriminación.

Esta Constitución es garantista, reconoce los derechos de libertad. En su Núm. 14 del Art. 66; trata del principio *jus-cogens* de la no-devolución de la siguiente manera:

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Es por tal que, las sociedades receptoras de personas en situación de refugio, como el Ecuador, deben ser parte de un sistema eficiente desde el punto de vista jurídico como social, capaces de satisfacer necesidades básicas tanto de sus nacionales como de quienes acoge en su suelo patrio.

Sin embargo, a pesar de todos estos avances, el marco jurídico de protección de derechos de las personas solicitantes de refugio, en nuestra región andina, sigue siendo insuficiente, se lo debe innovar, tomando en cuenta todos los derechos de orden social, económico y cultural. Debiendo ser su tratamiento lo suficientemente abordado por entidades gubernamentales y por la propia sociedad civil. Y uno de los instrumentos que debe ser reformado en forma integral es el Decreto Ejecutivo 3301.

### **2.2.2 Reglamento para Aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiado: Decreto Ejecutivo 3301**

El Decreto 3301 del 6 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial 933 del 12 de mayo de 1992, a través del cual se crea la Comisión para determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador como instancia competente para conocer y resolver las solicitudes de la condición de refugiado; constituyéndose así como la base legal del refugio en el Ecuador.

Su primer Art. 1 es el mismo que de la Convención de 1951 y el Art. 2 es el perteneciente a la declaración de Cartagena de 1987.

Entre los principales puntos del Decreto 3301, tenemos:

- Procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados.
- Solicitud de reconocimiento.
- Expedición de un certificado provisional.
- Proceso de entrevistas.
- Consagración del principio de “no devolución”.
- Cláusulas de exclusión contempladas en la Convención de 1951.
- Expedición de un carné de refugiado con la visa respectiva.
- Carné ocupacional.
- Derecho de apelación en caso de negativa.
- Derechos y obligaciones de los refugiados.

Todo tipo de reformas que se haga a la Ley, debe contar con la participación de los principales interesados y de la asesoría técnica de organismos especializados. Este Decreto es un marco normativo secundario, que permite la aplicación de un procedimiento mínimo de reconocimiento.

Una actualización y reforma al Decreto 3301, implicaría una verdadera visualización del conflicto actual colombiano, pero tendría que ser no bajo la figura de una regulación secundaria sino regulada por una ley.

Este es un sistema normativo frágil, al haber sido creado mediante decreto y complementado por un reglamento, lo que nos lleva a colación de que si así fue su constitución, en cualquier momento podría ser derogado por la misma vía, lo que radicaría en su poco peso normativo, causando inseguridad e inestabilidad para aquellos a quienes se acojan a este Decreto.

Con el reglamento, existe el quebranto de principios constitucionales consagrados en la actualidad, por el hecho de que ha sido redactado en el año de 1992 por el ese entonces presidente Rodrigo Borja, “el sistema continua funcionando con un marco jurídico caduco de baja jerarquía normativa, basado en criterios de seguridad y selectividad”,<sup>55</sup> es que los criterios de discrecionalidad que se aplican y se ven reflejados en especial en el artículo 7 de dicha normativa, en su literal b), acerca de la presentación de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, están totalmente alejados de la realidad:

Artículo 7º.- b) Si careciere de autorización de permanencia legal, la solicitud deberá ser presentada dentro de un plazo no mayor a treinta días desde la fecha de ingreso del solicitante al territorio nacional.

Este artículo sugiere la siguiente hipótesis, ¿qué ocurriría si se presentan las razones de “vulnerabilidad” ya enunciadas?, como ocurre en la mayoría de casos, las personas que se encuentran en necesidad de protección desconocen la existencia de un procedimiento acerca del refugio, al igual que existe la posibilidad que por aquella vulnerabilidad, le sea muy difícil a la persona que desea obtener el reconocimiento de refugiado presentar la solicitud dentro del tiempo establecido para el efecto.

Una persona en necesidad de protección tiene sólo 30 días para abandonar el país, o solucionar su situación migratoria, a pesar de que su situación de peligro aún no ha sido resuelta, tendrá que buscar las formas para poder sobrellevarla.

Dentro del territorio ecuatoriano, los refugiados tienen los mismos derechos que tanto la Constitución como diversas leyes, reconocen a los extranjeros, así se lo establece en el Art. 27 de dicho Decreto. El conflicto con el reconocimiento de derechos surge al desconocer el conflicto, al otorgar ciertos

---

<sup>55</sup> Benavides, Gina; Chávez Gardenia. (2009): Op. Cit.

derechos a personas reconocidas como refugiadas y no a los solicitantes de refugio, ¿acaso ambos grupos no están en la misma necesidad de protección?. Es así que no se establece que los “solicitantes de refugio” tengan derecho a trabajar, pero tampoco que no lo tengan.

A continuación un cuadro comparativo de los derechos y obligaciones que existen, entre un refugiado y un solicitante de refugio:

**Cuadro N° 2.1 Derechos de las Personas Reconocidas como Refugiadas y Solicitantes en el Ecuador**

<b>DERECHOS DE LAS PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS EN EL ECUADOR</b>	<b>DERECHOS DE LAS PERSONAS DE LA CONDICIÓN DE SOLICITANTE DE REFUGIO EN EL ECUADOR</b>
• No ser deportado o devuelto de cualquier manera a su país de origen por ningún motivo.	• No ser deportado o devuelto de cualquier manera a su país de origen.
• Permanencia regular en el Ecuador.	• No ser sancionado por haber ingresado irregularmente al Ecuador.
• Transitar libremente por el Ecuador.	• Transitar libremente por el Ecuador
• No ser discriminado por ningún motivo.	• Tener acceso a un procedimiento de elegibilidad justo.
• Trabajar por cuenta propia, o contratado.	• No existe nada planteado
• Que sus Derechos Humanos sean respetados.	• Que sus Derechos Humanos sean respetados.
• Tener acceso al sistema de justicia, educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios del registro civil, financieros y otros.	• Acceder a los servicios básicos, bancarios y de vivienda.
• Derecho a la educación y salud pública.	• Derecho a la educación y salud pública.
• Obtener documentación.	• Obtener documentación.

**Fuente:** ACNUR. Protegiendo a las personas refugiadas en el Ecuador. Preguntas y Respuestas

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

**Cuadro N° 2.2 Obligaciones de las Personas Reconocidas como Refugiadas y Solicitantes en el Ecuador**

<b>OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS EN EL ECUADOR</b>	<b>OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO EN EL ECUADOR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar las leyes y Constitución del Ecuador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar las leyes y la Constitución de la República del Ecuador.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrarse en las oficinas de migración como extranjero residente a través de la obtención del censo.</li> </ul>	No existe registro alguno
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar las medidas decretadas para mantener el orden público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acatar las medidas decretadas para mantener el orden público</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No intervenir en los asuntos políticos del país de refugio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No intervenir en los asuntos políticos del país de refugio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No afectar las relaciones entre su país de origen y el país de refugio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No afectar las relaciones entre su país de origen y el país de refugio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovar su carné de refugiado con la periodicidad que determine la normativa nacional.</li> </ul>	Existe un Certificado provisional

**Fuente:** ACNUR. Protegiendo a las personas refugiadas en el Ecuador. Preguntas y Respuestas

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Ambas figuras, tanto de solicitantes de la condición de refugiado y de las personas refugiadas, están bajo la protección del Ecuador y no podrán ser expulsados, deportados o devueltos al territorio dónde peligran sus vidas, seguridad, libertad e integridad estén amenazadas. Si bien es eso lo que les une, existen facultades que los separan y diferencian; cómo el derecho al trabajo y el acceso a ciertos servicios que son básicos para su desarrollo integral, cómo son: acceso a la seguridad social, al sistema financiero, etc.

Es por eso que, en palabras de Hannah Arendt,<sup>56</sup> al tener un grupo lleno de vulnerabilidades, cómo son los solicitantes de la condición de refugio, “a los cuales se les ha quitado su patria, los cuales se han quedado sin hogar; quedaron sin Estado; a quienes se les han negado sus derechos humanos, quedaron sin derechos, se han convertido en la escoria de la tierra”;<sup>57</sup> es ilógico que los estados quienes los acogen sean ambientes bajo los cuales no se les de garantías suficientes. Superficialmente, podemos decir que este grupo especial en el Ecuador, no son personas con plenos derechos, sino personas restringidas y limitadas en cuanto a su diario ejercicio.

El Decreto 3301, demuestra un margen de seguridad nacional más que de protección a los refugiados, ya que el interés estatal es el controlar la presencia de este grupo, mezclando semánticamente los conceptos de control y de restricción. Restricción en base al acceso de la información en una base de datos para saber cuántos refugiados se encuentran en el país, controlar su entrada y su salida del país, siendo así una política negativa y represiva. No sería negativa si el Estado estaría interesado en contar con esa información para fines humanitarios, cómo construir mejores políticas públicas para los refugiados (Schussler, 2009: 76)

Es necesario de igual manera poder ampliar el período de renovación. En el actual Decreto existe un período de renovación acerca del carnet entregado cada año, pero si se entendiera a fondo la problemática latente de inestabilidad de un refugiado sería correcto poder ampliar dicho período a tres años.

---

<sup>56</sup> Arendt, Hanna. (1906-1975). Politóloga alemana, nacionalizada estadounidense. A los 22 años de edad se doctoró en Humanidades en la Universidad de Hiedelberg. En 1933 marchó a Francia para escapar del régimen nazi. Huyó a Estados Unidos, cuya nacionalidad adoptaría en 1951. Autora de libros cómo: “Orígenes del totalitarismo”, “La condición humana”, “Entre el pasado y el futuro”. Sus investigaciones siempre tuvieron énfasis en solucionar el problema de los refugiados sin refugio.

<sup>57</sup> Harrison, Faye. (2005): Resisting racism and xenophobia. Global perspectives on Rice Gender and Human Rights. Altamira Press. Once they had left their homeland they remained homeless, once they had left their state they became stateless; once they had been deprived of their human rights they were rightless, the scum of the earth. (Arendt, 1973). p. 195.

Acerca de la determinación de condición de refugiado y de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados cómo de la exclusión se tratará en el capítulo siguiente cuándo se hable de las funciones que desempeñan los organismos estatales como la Dirección General de Refugiados.

### **2.2.3 Decreto 1635**

La reforma parcial que se dio al Reglamento, fue a través de la expedición del Decreto 1635 en marzo del 2009, que contiene cinco artículos, los cuales señalan cuestiones de forma más que de fondo. El hecho es tratar de corregir la concentración legalista que existe en nuestro país, pues su enfoque no encuadra, al hablar de refugio. Pues al realizar una comparación entre los niveles de vida de quienes han accedido al sistema y son reconocidos, es igual de quienes no han podido acceder a tal protección.

Lo novedoso de dicha reforma, fue la concepción del “Registro Ampliado”; que nace como una respuesta de emergencia, a la constante evolución problemática del conflicto colombiano. Funciona con una colaboración bipartita entre el Gobierno nacional y el apoyo logístico y organizacional del ACNUR.

Es un mecanismo, que se adopta a la realidad de los solicitantes de refugio; permitiendo así la determinación de la condición de refugiado a mayor escala y con mayor eficacia, pues se aplican criterios de elegibilidad más flexibles. Según fuentes del ACNUR, a través de encuestas realizadas en el año 2007, realizadas con el propósito de evaluar las condiciones de vida de las “Personas con necesidad de protección internacional” (PCNPI) dentro del grupo exclusivo de la población colombiana que se encuentre en el Ecuador.

En el país existen 135 mil personas bajo ese panorama, de las cuales 25 y 40% radican en la Frontera Norte ecuatoriana. (Molina, 2010: 7).<sup>58</sup> Son estos resultados los que dieron impulso para la aplicación del mecanismo del

---

<sup>58</sup> Molina, Juan. Máster en Ciencias Sociales y Comunicación, colabora con el Colectivo de Migración y Refugio y el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador.

Registro Ampliado, cuyo objetivo principal era el de registrar en la Frontera Norte durante el período de marzo 2009 y marzo del 2010, 50 mil personas.

Este mecanismo se realizó mediante brigadas, que se movilizaron a través de las zonas fronterizas con Colombia; compuestas por distintos actores gubernamentales: funcionarios de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (MMRREE) y del Ministerio de Gobierno.

Para la selección y aprobación de solicitudes, se establecieron parámetros esenciales bajo los cuales se otorgaría o no la condición de refugiado, tales como:

- Criterios geográficos (preferencia a residentes en la frontera norte)
- Reconocimiento individual, en primera instancia.
  - Recolección de datos acerca de las causas del desplazamiento hacia el Ecuador.
  - Análisis de credibilidad y verificación, por parte de un Comité de Elegibilidad.<sup>59</sup>

El documento que se les otorgó, luego de haber pasado los criterios de elegibilidad, es el carnet de refugiado, que tendrá validez de un año. Las personas que cuyos casos requirieron de más análisis, por no haber cumplido con los criterios de elegibilidad, recibieron un carnet de solicitante de refugio válido por 90 días.

A través del Registro Ampliado, confluyeron resultados positivos, pero su éxito raya en la parcialidad, ya que “ha posibilitado la obtención de 32 mil visas para

---

<sup>59</sup> El Comité de Elegibilidad estaba compuesto por dos representantes del MMRREE y un representante del Ministerio de Gobierno. Como apoyo consultivo, se contaba con el apoyo técnico de un oficial de ACNUR.

la PNPI entre 2009 y marzo de 2010, de un total de casi 51 mil durante esta década.<sup>60</sup> Es que dentro del Registro Ampliado, se dio la categorización de distintos caso tanto de: Refugiados, Solicitantes de Refugio y de Negados. Las personas que entraron en esta última categoría, por motivos de “exclusión”,<sup>61</sup> se les otorgó una cita directa en las Oficinas de la Dirección General de Refugiados, en la ciudad de Quito.

Cómo evaluación general a este avance, se destaca el enfoque central de la aplicación de derechos humanos, aunque falta mucho por hacer, sin embargo la visión irrestricta de “securitización” se ha visto ampliada, respondiendo a la realidad vulnerada de cientos de personas en necesidad de protección.

Cabe recalcar que el Registro Ampliado, no es un proceso de regularización indiscriminada, así cómo no garantiza el acceso a asistencia humanitaria, cómo el acceso a alimentos ni vituallas.

#### **2.2.4 Decreto Presidencial 1471 y Decreto Presidencial 1522**

A través del Registro Oficial 490 del 17 de diciembre del 2008, entra en vigencia el Decreto 1471, bajo el cual se establece que es requisito para el ingreso de ciudadanas y ciudadanos colombianos al Ecuador, además de los requisitos previstos en los convenios internacionales, leyes y reglamentos, se exige la presentación del “pasado judicial”, el cual no deberá contener antecedentes penales, de incumplirse se negará la solicitud de admisión al país.

---

<sup>60</sup> Molina, Bolívar. (2010): El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. N° 2. p. 3.

<sup>61</sup> Art. 14. Cláusula de exclusión; Capítulo VI. Decreto 3301: Serán excluidas de la condición de refugiadas las personas comprendidas en las causales enumeradas en la Sección F) del Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

El Decreto que se expide, es para salvaguardar la “seguridad nacional”, pues se pretende afirmar que dicha seguridad nacional se ha visto afectada por la incursión de población colombiana.

La causa de este Decreto, es una mala generalización y un atentado directo hacia la presunción de inocencia de la población colombiana, la cual es objeto de xenofobia diaria, bajo la premisa de que es deber del Estado ecuatoriano proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Al no señalar excepción alguna, en el Decreto 1471, fue necesaria su reforma, expidiéndose así el Decreto 1522, el 7 de enero de 2009, bajo el cual se exceptúan del requisito establecido a los siguientes sujetos:

- Menores de edad
- Refugiados legalmente reconocidos por el Ecuador
- Tripulantes de aeronaves
- Autoridades gubernamentales o seccionales
- Funcionarios diplomáticos
- Miembros de organismos internacionales

Todo tipo de disposición en materia de refugio, debería dejar a un lado la política restrictiva, pues no se soluciona nada y se atenta a la activación de las garantías constitucionales, la política del Estado no debe ser restrictiva.

### **2.2.5 Política del Ecuador en Tema del Refugio (2008)**

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), en el año 2008, se elaboró la Política del Ecuador en materia de Refugio, cuya estrategia de desarrollo está planteada de mediano a largo plazo; trabajando coherentemente en el tratamiento de políticas tanto de emigración como de inmigración.

El eje central de esta política, es el fortalecimiento del marco jurídico existente a través de acciones en temas de inclusión, inserción, igualdad de derechos y obligaciones de las Personas con necesidad de Protección Internacional (PNI), dentro del contexto estatal, conjugando la no-discriminación entre nacionales y PNI. Por lo cual se busca dar una “solución duradera y digna” a la vulnerabilidad que enfrenta este grupo de especial protección.

Pero lo novedoso que se plantea, no es el trabajo individual del Estado, sino una cooperación con enfoque de solidaridad con el Estado colombiano, exigiendo “corresponsabilidad”, para encontrar soluciones concretas alejadas de la ambigüedad, que sean sustentables para todo ciudadano colombiano solicitante de la condición de refugiado. Requiriendo así el restablecimiento de acuerdos entre los gobiernos de Ecuador y Colombia, es decir recuperar las bases de la cooperación internacional entre estos países vecinos.

Dicho texto se aprobó el 8 de mayo de 2008; contando con el apoyo técnico del ACNUR, articulándose a través del “Grupo promotor”.

El Grupo Promotor (GP), es una instancia intergubernamental, conformada por varios ministerios, entre ellos el Ministerio de Coordinación Interna y Externa; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI); Ministerio de Defensa; Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos (MJDH); Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI); Secretaria Técnica del Plan Ecuador.

El modelo de protección que se implementa a través de esta política, es un “modelo mixto”; es decir que abarcará tanto a flujos masivos y solicitudes individuales de PNI, para poder legalizar a grupos de personas que estando en necesidad de protección no ha acudido a las instancias gubernamentales, por falta de información acerca del sistema, cayendo en la etiqueta de ser un grupo “invisible”. Para poder aplicar el modelo mixto, es imperiosa la necesidad de una readecuación normativa paralela a un rediseño institucional, así como

también para ver reflejado resultados a corto plazo se retoma el Registro Ampliado, ya planteado en el Decreto 1635. Sin embargo es necesario, que este mecanismo que en principio se dio plazo de aplicación por un año y sólo dirigido hacia la Frontera Norte del país, arrojando resultados parciales; se distorsionaría totalmente sino se da continuidad y no se amplía el Registro Ampliado, es decir que no sea tomado como un mecanismo temporal sino atemporal, debido la situación irregular, que enfrentan cientos de personas.

Otro elemento constitutivo, aparte del “modelo mixto” y del “registro ampliado”, es la implementación de dos programas: Fronteras Solidarias y Ciudades Solidarias.

“Fronteras Solidarias”, es una recomendación impulsada por el “Plan de Acción de México”<sup>62</sup> y su ejecución estará a cargo de la Secretaria Técnica del Plan Ecuador, su objetivo principal es la promoción de desarrollo e integración entre los pueblos colindantes de Ecuador y Colombia, pues la mayoría de las personas necesitadas de protección internacional habita en zonas fronterizas. El problema se desarrolla a partir de que, las poblaciones receptoras de PNI, son poblaciones que no constan con las condiciones básicas para su “buen vivir”; tales como, acceso limitado a servicios de salud, educación, vivienda, trabajo y el hecho de recibir una gran demanda de solicitantes de PNI, dificulta a las autoridades de la zona sobrellevar el problema. Es por lo cual, este programa de “Fronteras Solidarias”, nace con el fin de implementar acciones con énfasis en el territorio más no en la población, para que ambas comunidades, colombiana y ecuatoriana se beneficien de la readecuación de los servicios básicos, fomentando la convivencia y el desarrollo:

---

<sup>62</sup> ACNUR. Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. URL: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). México. 16 de noviembre del 2004.

Cuadro N° 2.3 Fronteras Solidarias

Actividades	Objetivo
1. Monitoreo de fronteras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de personas necesitadas de protección internacional.</li> </ul>
2. Diseño de proyectos comunitarios de infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a salud y educación</li> </ul>
3. Organización comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de proyectos productivos y de generación de ingresos.</li> </ul>

**Fuente:** Plan de Acción México. Monitoreo de fronteras e identificación de las personas necesitadas de protección internacional 2009.

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Con el programa de “Ciudades Solidarias”, se prevé que su ejecución se realice a través de alianzas con los gobiernos municipales de Quito, Cuenca, Santo Domingo, Ibarra, ya que bajo su jurisdicción se encuentran un número considerable de PNI.

Como resultado de la aplicación de dicho programa, tenemos la Ordenanza Municipal del Distrito Metropolitano de Quito No. 271 del 29 de septiembre del 2008, entrando en vigencia bajo publicación del Registro Oficial No. 531. 18.02.2009, implementado por la Dirección Metropolitana de Inclusión Social., adoptando el “Plan Distrital de Movilidad Humana”.

Se dispone la creación de un Sistema Distrital, que está compuesto por varios espacios, entre los que se destacan: la Mesa Distrital de Movilidad Humana, la Casa Distrital de la Movilidad Humana, Observatorio Distrital de la Movilidad Humana.

Según María Virginia Trimarco, Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la carencia de integración implica “(...) altos costos económicos y sociales para los países receptores, pues se traduce en la segregación de los grupos, su marginalización económica y el desaprovechamiento de los propios recursos y habilidades, agregándose un

aumento en la violencia, las confrontaciones y la xenofobia (...)” y cualquier propuesta de integración nace como propuesta de desarrollo, para promover la auto suficiencia de refugiados en el Distrito Metropolitano, para que se entienda a la Movilidad Humana, como un beneficio propio para su desarrollo. Es por tal que bajo dicha ordenanza, en su primer artículo, se declara a la movilidad humana como política pública, para la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas en diferentes situaciones de movilidad y se establece cinco ejes de acción para la implementación:

- a) Integralidad de las políticas.- Intervenir en todas las etapas del proceso migratorio: preparación, viaje, tránsito, llegada al país del destino, integración, retorno temporal o definitivo.
- b) Participación social: Asumir un papel protagónico en la toma de decisiones respecto a las políticas de desarrollo local.
- c) Inclusión e integración social: Generación de políticas para la inclusión e integración social y el goce de los derechos y el acceso a servicios en el Distrito Metropolitano de Quito.
- d) Transversalización: Fortalecer la calidad de los servicios públicos existentes en el Distrito.
- e) Transparencia y rendición de cuentas: Respuestas acerca de la gestión de recursos.

Uno de los aspectos importantes que se destacan en el Decreto, es acerca de la corresponsabilidad y la coordinación interinstitucional, entre los países de origen como de destino.

Sin embargo a pesar de estos avances, se necesita “visibilizar al hecho migratorio como un hecho complejo multidimensional permanente, pues

persiste el énfasis en tema de emigración, debiéndose incorporar el tema inmigratorio a partir de la situación del refugio”,<sup>63</sup> pues el Decreto establecido, no da la persistencia necesaria al tema del refugio, muy pocos son los puntos concretados y a los que se ha dado seguimiento.

Es fundamental fortalecer a la par programas de prevención y de atención y es lo que quiere impulsar esta Política del Ecuador 2008, mediante la generación de planes que abarquen distintos campos: económicos, políticos, sociales, culturales, jurídicos, institucionales.

Un punto necesario de análisis dentro de la Política Pública del Refugio, es acerca de la “institucionalidad”, puesto que no existe un órgano rector que supla la ausencia estatal, que abarque y solucione el tema de protección.

Los roles institucionales actuales, como el rol del SENAMI demuestran que aún existe una dispersión institucional y lo que se debe buscar es una política explícita en movilidad humana basada en derechos humanos.

Si bien nuestra Constitución tiene, como ya se lo trató, principios que tratan el tema de Movilidad Humana, no son sólidos, pues no han orientado el diseño de políticas públicas nacionales que sean efectivas y prácticas, aunque se garantiza ya el reconocimiento del estatus de refugiado individual y por afluencia masiva de ciudadanos extranjeros y se lo vuelve a tratar dentro de la Política Pública de refugio, eso aún no es suficiente, se necesita de acciones para la efectiva inclusión de PNI en la sociedad ecuatoriana a corto plazo.

A través del análisis de este cuerpo normativo es necesario lograr un tratamiento uniforme de la inmigración frente a la migración, pudiendo ser vista como una política de cooperación recíproca, entre el país receptor y el país expulsor.

---

<sup>63</sup> Benavides, Gina; Chávez Gardenia. (2009): Op. Cit.

Pero para poder dar ese tratamiento igualitario a la inmigración, es importante reforzar los mecanismos de información sobre el proceso de refugio, que son en la actualidad insuficientes y no solo deben ir dirigidas a la población en necesidad de protección, sino a todo tipo de institución pública y privada, que tengan a su haber el trato diario con PNI, cómo instituciones financieras, de salud, educación y empleo, para que puedan tener acceso en igualdad de condiciones con los connacionales.

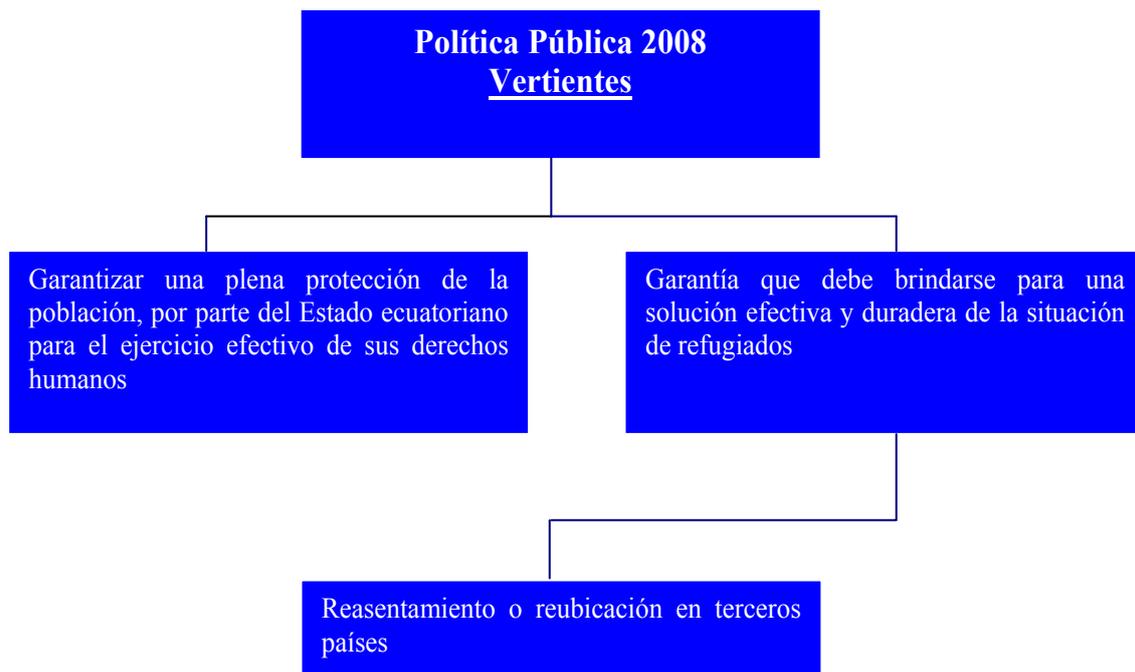
Se reconoce de igual manera, que la ausencia de políticas claras deja en una “zona gris” a miles de colombianos, es decir la falta de estatus legal o también llamado “limbo legal” por vivir en la marginalidad, aunque los que reciben el estatus oficial, todavía son vulnerables: “refugiados que no ha logrado refugiarse”,<sup>64</sup> existiendo un abismo legal, entre lo que disponen los principios internacionales y la realidad práctica de la negación diaria de los derechos humanos, cuyo principio “*Jus Cogens*”, queda muchas veces relegado.

Por lo cual en el desarrollo teórico de la Política 2008, se buscan soluciones duraderas y se manejan a través de dos vertientes:

---

<sup>64</sup> Schussler. (2009). p. 34.

Gráfico N° 2.1 Política Pública 2008



**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Ya en el tema práctico, acerca de los programas a ejecutar por el Estado, plasmados dentro de la Política Pública del 2008, se ha diseñado un plan, el cual abarca metas y cada cual con su programa y están dirigidas a PNI que conforman el limbo jurídico ya enunciado:

Cuadro N° 2.4 Política Pública 2008

<b><u>METAS Y PROGRAMAS</u></b>	
<b>METAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>
1. Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador	1.1 Identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales. 1.2 Diseño de una política de garantía de los derechos y la legalización de los refugiados pretende conformar un triángulo. 1.3 Registro Ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio.
2. Ejecutar una política de los derechos de los refugiados.	2.1 Promoción de los derechos de los refugiados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación individual a solicitantes de refugio</li> </ul>
3. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.	3.1 Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio.
4. Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad.	4.1 Políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fronteras Solidarias</li> <li>• Ciudades Solidarias</li> </ul>
5. Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema	5.1 Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en el Ecuador. 5.2 Código de Movilidad Humana.

**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Cabe destacar, que si bien se tiene un Política Pública del Refugio, al analizarla y al haber ya transcurrido ya dos años desde su publicación, es necesaria reafirmar que “ninguna persona es ilegal”, su situación si lo es, por lo cual se debe implementar mecanismos que permitan su regularización y se lo puede hacer al ampliarse el Registro Ampliado en tiempo y en espacio, así como también avanzar no sólo en buscar la protección a través del reconocimiento legal y el otorgamiento de la documentación necesaria, sino buscar la integración de PNI a través de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

## **CAPÍTULO III**

### **3 ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y NACIONALES RELACIONADOS CON EL TEMA DE MOVILIDAD DENTRO DEL MARGEN JURÍDICO DEL REFUGIO**

#### **3.1 COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

##### **3.1.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**

Es pertinente realizar un análisis de los distintos actores que participan en el manejo del tema del refugio. Como ya se enunció en capítulos anteriores estos actores se encuentran agrupados en una trilogía que comprende:

1. Estado expulsor,
2. Estado receptor y
3. Organismos internacionales.

**Gráfico 3.1 Obligaciones y responsabilidades de la Trilogía**



**Fuente:** Investigación Realizada.  
**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Los papeles que juegan cada uno de ellos tiene como base la protección de personas en movilidad, pero esta se da en distintos niveles, con la característica que “debe ser” siempre continua y homogénea.

“Continua” en el sentido de ser siempre permanente, la protección no puede vacilar en el transcurso del tiempo, debe desembocar en plenas condiciones de seguridad y dignidad.

La característica de “homogeneidad” es imperiosa para que se establezcan principios de corresponsabilidad entre los Estados; sólo a través de ésta fórmula se puede obtener una respuesta inmediata y duradera a los problemas de los refugiados.

$$\text{Protección (homogénea; continua) + Corresponsabilidad + Solidaridad} \\ = \\ \text{Soluciones duraderas*}$$

\*Por parte del estado expulsor, estado receptor y organismos internacionales.

Una vez establecida la fórmula bajo la cual han de basarse dichos actores, es necesario definir desde qué momento han de actuar en el manejo del tema refugio, es así que por parte del estado expulsor se entiende comenzada su actuación “cuándo la persona sale de su país en búsqueda de protección; y de al hablar del estado receptor ha de ser cuándo la persona llega a su territorio buscando protección de tipo internacional”.<sup>65</sup> Pero ¿cuál es el alcance de sus responsabilidades?, ¿cómo definir su rol y el momento de interacción entre la trilogía: estado expulsor, receptor y organismo internacional?

Según el reconocido abogado y profesor de derecho internacional público de la Universidad de Oxford Guy Goodwin-Gill, quién es especialista en derechos humanos, migrantes y refugiados, en su libro “*Refugees: challenges to protection*”, nos dice que al hablar de la responsabilidad de proteger a quienes cuyas vidas están en peligro por ser objeto de persecución, estamos hablando de una protección meramente internacional, por el hecho de que el país (expulsor) ha fallado en el cumplimiento de obligaciones con sus habitantes, el rol de protección lo continuará el estado receptor.

Pero qué pasa si el país receptor, en este caso de Ecuador, no tiene ni la capacidad económica ni la infraestructura institucional para acoger a cientos de ciudadanos colombianos y si continuamos con la premisa de que la protección debe ser continua y homogénea, alguien debe perpetuar con ese rol. Es aquí en dónde se comienza a fusionar la primera parte de la trilogía, es decir: estado receptor en trabajo conjunto con organismos internacionales.

El principal representante en el tema del “refugio” como organismo internacional es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que se eleva como el máximo organismo de protección humanitaria.

---

<sup>65</sup> Larreátegui, Paulina. (2009): Y ahora... ¿Quién podrá defendernos?: La nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario Ecuatoriano. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Latinoamericanas (FLACSO), Quito. p. 23.

La figura de la ACNUR recurre a dos esquemas, el de reparar y el de prevenir, pero su trabajo no estaría completo sino participara de manera conjunta con el estado. Su rol es de intermediario, pues el mandato de la misma es el de procurar que la persona refugiada encuentre la protección debida.

El “deber ser” en el tema de las políticas de refugio en el ámbito de prevención, es que son los estados quienes deberían ser responsables de su generación y en especial de la aplicación, pero al no cumplir con ese postulado se justifica la injerencia de la ACNUR; aunque pueda no resultar beneficiosa, en el sentido de que la intervención humanitaria abarca una protección limitada no definida en la esfera internacional.

Al respecto de los instrumentos internacionales que son aplicados por la ACNUR, para cumplir su mandato como base están: la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. En la región el principal instrumento es la Declaración de Cartagena de 1984, que se lo considera como una *soft law*<sup>66</sup> por no ser de carácter vinculante; sin embargo Ecuador lo incorporó en su legislación convirtiéndolo en vinculante al adoptar la definición ampliada del término refugiado que propone la Declaración de Cartagena, es decir ha servido como base para la creación de la normativa relacionada con el tema refugio, el éxito de la misma radicaría en que el texto de la misma adquiriera rango constitucional.

Es sabido que el mandato de este organismo es el garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados, brindándoles asistencia y protección, pero ¿qué pasa si una persona con necesidad de protección no entra en los parámetros de la Declaración de 1984 o de la Convención de 1951? Según en una

---

<sup>66</sup> UNESCO. (2010): Soft law. Soft law is a third source of international law that has rapidly developed in recent decades, especially to deal with sensitive matters such as human rights, the protection of the environment and bioethical issues. The category of soft law includes a great variety of instruments: declarations, recommendations, charters, resolutions, etc. Soft law agreements are often defined, by opposition to treaties, as "non-binding instruments". This characterization is not entirely wrong but may be misleading because although soft law does not have per se binding effect, it is conceived to have such effect in the long term. URL: [www.unesco.de](http://www.unesco.de). (22-XII-2010).

entrevista realizada a Johanna Roldán, alta funcionaria de la ACNUR manifiesta que si una persona en necesidad de protección no adquiere el estatuto de refugiado es debido a que no cumple con los elementos para ser reconocida como tal, sin embargo si al no cumplir con aquellos requisitos la necesidad protección internacional es permanente, no se desvanece.

Como ya se trató en otros capítulos, previamente para obtener la calidad de refugiado se debe evaluar el “fundado temor de persecución”. Esta evaluación, que se hace a través de una entrevista, es realizada por los funcionarios de la Dirección General de Refugiados, de ahora en adelante DGR, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, así como funcionarios de la ACNUR.

Según el Módulo Autoformativo No. 2 de la ACNUR, que trata acerca de la “Determinación del Estatuto de Refugiado”, en su página 46, define al “temor” como un estado mental y por ende una condición subjetiva que dependerá de los antecedentes personales y familiares del individuo, de sus experiencias personales y del modo en que interpreta su situación (...) en la práctica, cualquier expresión o reticencia para regresar es normalmente suficiente para establecer el elemento “temor” de la definición de refugiado.

El temor fundado de persecución, está compuesto por dos elementos: objetivo y subjetivo.

El elemento subjetivo implica una apreciación de la personalidad del solicitante que demanda protección internacional, es por lo cual no deben ser idénticas de individuo a individuo aunque medien las mismas circunstancias en el momento de pedir asilo. Este elemento hace colación al miedo.

El elemento objetivo alude la necesidad de que dicho temor tenga fundamento; “sin embargo, los Estados Parte en la Convención, la aplican en ocasiones basándose casi exclusivamente en la apreciación del denominado elemento

objetivo, exigiendo al solicitante de asilo pruebas de su situación, que a éste, tantas veces, le son imposibles de aportar”.<sup>67</sup> Es por eso que ambos elementos deben ser evidentes al momento de realizar la entrevista por parte de funcionarios de la DGR del Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales deben tener en cuenta todo lo que pueda manifestar que el motivo esencial de adquirir el estatuto por parte de los solicitantes es el temor razonable.

A los solicitantes que demandan el estatuto de refugiado se les recomienda exteriorizar lo concerniente a:

- Antecedentes personales y familiares;
- Pertenencia a grupo social, religioso, social o político;
- Propia interpretación de la situación y experiencia personal.

El elemento subjetivo necesariamente debe estar conectado con el elemento objetivo, para que la valoración del “temor” esté correctamente fundamentada, pues las declaraciones de la persona en necesidad de protección internacional no pueden ser tomadas en sentido abstracto, al contrario deben estar acorde con la situación objetiva del país expulsor.

Como regla general se entenderá que el temor expresado debe ser considerado como “fundado”, siempre y cuando el solicitante de refugio pueda demostrar que su diario vivir es afectado a gran escala por un ambiente intolerable por las razones que prevé la definición de refugiado de la Convención de 1951 o que lo sería por las mismas razones si regresara.

Los problemas de acreditación de la calidad de refugiado vienen con el elemento subjetivo, puede acarrear errores en su evaluación ya que tratar de enmarcar un sentimiento que en este caso es el de temor, resulta complicado pues depende de una percepción generando discriminaciones de distinto tipo,

---

<sup>67</sup> Gortázar, Cristina. (1997): Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado. Universidad Pontificia Comillas. Editorial Dykinson. Madrid. p. 116.

haciendo de una manera más evidente la vulnerabilidad de los solicitantes de refugio.

El estado de ánimo (elemento subjetivo) debe estar fundado en una situación concreta (elemento objetivo) es decir no puede caer en lo abstracto, sin embargo los funcionarios de la DGR encargados de la evaluación, deben considerar que no es del todo factible la exigencia de una prueba plena debido a varios factores como la vivencia de una situación de incertidumbre y violencia que impide la obtención de elementos probatorios que ayuden en la acreditación de que efectivamente se está siendo perseguido.

El elemento objetivo, es complementario del primero, debido a que el temor debe estar fundamentado en un hecho específico, medible en el tiempo con lógica circunstancial, que justifique qué es lo que provocó el desplazamiento forzado, entonces quienes toman las decisiones es decir los adjudicantes, deben considerar ambos elementos; sin embargo existen teorías mucho más progresistas que indican que con el sólo hecho de haber solicitado la condición de refugiado es causa suficiente para indicar temor.

Por ello los funcionarios deben tomar como "*prima facie*" la prueba que vincule al solicitante de refugio con la situación de convulsión que se vive en su país de origen a través de su relato, debido a que eventualmente puede ser perseguido o que efectivamente ya es perseguido.

La aplicación del Decreto 3301 de cierta forma puede llegar a sobrevalorar el elemento objetivo sobre el elemento subjetivo, de ahí deviene la importancia de establecer criterios de aplicación mucho más amplios de los que emplea la DGR.

Si a pesar de no reunir estos dos elementos necesarios para ser considerado refugiado y como la necesidad protección internacional no se desvanece, es imperativo encontrar una solución. Ciertos países han desarrollado un estatuto

humanitario que si bien no concede los mismos derechos ni lo que implica la condición de refugiado, por vulnerabilidad y necesidad de la persona se le conceden protección pero en este caso es de carácter temporal.

Un estatuto humanitario es una “forma complementaria de protección”, una protección de tipo subsidiaria pero con el carácter de temporal es decir “(...) una medida pragmática de corto plazo dirigida a dar ayuda y protección a los afectados contra la devolución, sin que esto signifique que se tome una decisión con respecto a su estatuto”.<sup>68</sup>

España es uno de los países que concede un estatuto humanitario como una solución alternativa por razones humanitarias. Bajo este estatuto España concede distintos beneficios como permiso de residencia y trabajo, el problema radica en su temporalidad ya que ha de someterse a varios períodos de renovación, lo que implica inconsistencia e inseguridad, desvirtuando de cierta manera el verdadero sentido de la protección.

El Ecuador aún no ha desarrollado un estatuto humanitario, provocando en ciertos casos que personas en necesidad de protección internacional que no reunían los requisitos se les haya extendido la definición de refugiado, sin embargo pudieron haberse beneficiado de un estatuto humanitario. El problema en este caso sería que ACNUR estaría reconociendo como refugiado bajo su mandato a la persona en necesidad de protección lo que implica que debería ser reasentado inmediatamente a un tercer país, puesto que el estado receptor (en este caso Ecuador) no lo reconoce y por lo tanto no le otorgará la protección debida.

---

<sup>68</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoformativo No. 2. Apartado Postal 2500 CH-1211 Ginebra 2. Suiza. Pág. 115.

### 3.1.2 Dirección General de Refugiados (DGR)

#### Procedimiento

Siguiendo la línea del mandato del ACNUR, es necesario delimitar en qué instancias del proceso de refugio interviene, cómo lo hace y qué fuerza tienen sus criterios o las decisiones que se toman. ACNUR participa en el proceso de elegibilidad como mero observador, basándose en la legislación ecuatoriana y el Decreto 3301.

Es por lo cual que para entender la función de la ACNUR es necesario realizar una introducción al procedimiento que se debe someter una persona en necesidad de protección.

La Dirección General de Refugiados (DGR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, es la institución gubernamental que se encuentra al frente en el tema del refugio en nuestro país, sin embargo y como se aclaró antes ACNUR se desenvuelve en el rol de intermediario, para lo cual la DGR enmarca al procedimiento en los siguientes pasos:



**Fuente:** DGR

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Cuando una persona solicita refugio en el país lo hace ante la Dirección General de Refugiados (DGR), perteneciente a la Cancillería. En dicho organismo se realiza el pertinente registro, luego pasa por una entrevista y el oficial de elegibilidad que es un funcionario que presenta análisis y una recomendación del caso a la Comisión de Elegibilidad, o Comisión para determinar el estatuto de refugiados en el Ecuador.

Quienes toman las decisiones también necesitan considerar que, la elegibilidad para la protección de refugiados bajo la Convención de 1951 requiere basarse en un temor a la persecución.

### **1.- Registro de solicitudes.-**

Al ser ACNUR un intermediario auxiliar en el proceso de refugio, las personas en necesidad de protección internacional (PNI), es decir aquellas que se encuentran aún en calidad de solicitantes, pueden presentarse en las oficinas de campo de dicho organismo no gubernamental.

En dichas oficinas se deberá llenar un “formulario de solicitud de refugio” el cual pertinentemente deberá ser transmitido a la DGR, ya que es el organismo que en representación del Estado otorgará la calidad de refugiado.

El objetivo del primer paso es obtener, un número de registro y un documento de identificación individual y provisional, para lo cual la solicitud será incluida en el Sistema Nacional de Registro.

**1.1.- Documentos necesarios.-** Un apéndice de este punto y uno de los que causa una falla en el sistema, es la necesidad de presentar ciertos documentos calificados como necesarios. En varios manuales de la ACNUR, se prevé que se debe presentar “algún documento”, la falta de ellos no producirá ningún retroceso ni será una causal para la negación del estatuto de refugiado, pues se entiende que el momento de la huída es tan emergente que difícilmente una persona va traer consigo todos los

papeles y las pruebas necesarias, que físicamente acrediten su condición; es por eso que la carga de la prueba es compartida, no sólo el solicitante tiene que probar lo que alega sino también el Estado en la búsqueda de información del país de origen. Además que, la realización de entrevistas, investigaciones ayudan a corroborar lo que dice el solicitante.

Los documentos que puede presentar son los siguientes: Cédula de Identidad, Pasado Judicial, además de su Tarjeta Andina de Migración (TAM), Certificado de nacimiento de menores. En el caso de ciudadanos colombianos también se requiere como ya se explicó en el capítulo anterior, el pasado judicial.

Si el solicitante no tiene alguno de estos documentos, deberá justificar por qué no los tiene y la persona encargada de analizar la solicitud debería basarse en el principio de Buena Fe, otorgándole el beneficio de la duda al solicitante por la condición tan particular y humanitaria que implica el refugio. Ya que como se analizó antes, el manejo de la “duda razonable” es el adecuado y no el de la “sospecha”, es decir la generalidad sería presumir que se requiere la calidad de refugiado por causas contempladas en la legislación nacional como internacional y no que la persona se estaría aprovechando de la protección del país receptor.

## **2.- Certificado Provisional.-**

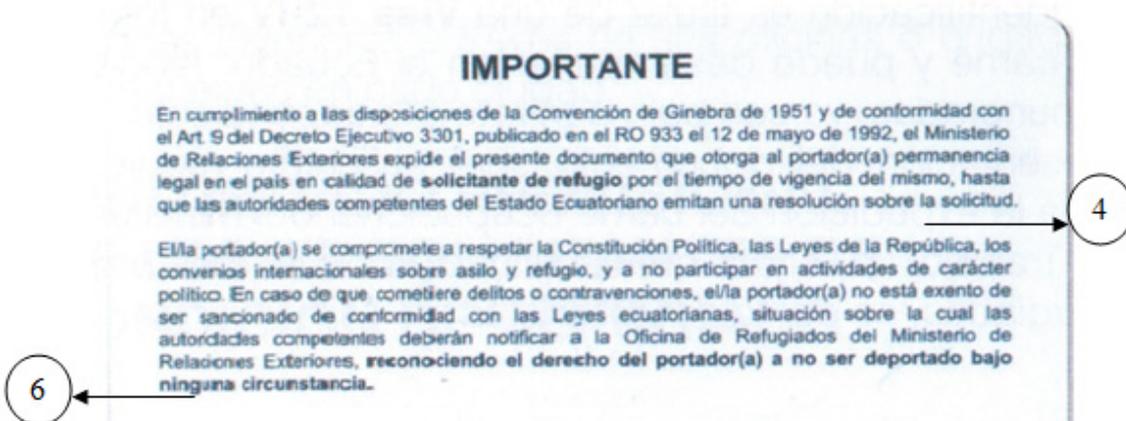
Una vez cumplido con el requerimiento del registro, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la DGR, está en la obligación de otorgar como identificación un “certificado provisional”, tomando como base legal el Art. 9 del Decreto 3301.

El certificado tiene sus ventajas y desventajas, que deben ser analizados al detalle. La duración de este documento es de 90 días que son prorrogables, el hecho de ser prorrogable garantiza por un tiempo la permanencia regular de las

PNI, es decir que se garantiza la “no devolución” hasta que las autoridades competentes emitan una resolución sobre la solicitud.

El aspecto negativo de este documento, es no concebir el derecho al trabajo, por ser sólo un solicitante de refugio, a esta premisa se la puede evidenciar a través de una comparación entre el documento provisional que otorga la DGR y el carné de refugiado\*, obviando de sobremanera la realidad precaria que pueden estar pasando los solicitantes, además que si la Comisión de Elegibilidad de la DGR se demora en el trámite para otorgar el carné de refugiado, la situación económica puede empeorar al estar la persona imposibilitada de valerse por sí misma, es decir por no haberse garantizado en el documento el derecho al trabajo, empeorando la integralidad de la persona en necesidad de protección, haciendo del plazo de 90 días un arma de doble filo.

Gráfico N° 3.3 Documento de Solicitante de Refugio



Fuente: Guía Informativa: ¿Cómo solicitar refugio en el Ecuador? ACNUR 2010  
 Elaborado por: Andrea Carrasco.

### Partes del Documento de Solicitante de Refugio

1. Los signos distintivos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
2. La firma del Director General de Refugiados;
3. Fotografía, firma y/o huella digital del refugiado;
4. Leyenda y/o leyendas en las que se determine de manera clara los derechos que dará al portador por su calidad de refugiado, tales como libre tránsito y

derecho de trabajo, sea como asalariado o mediante actividad privada que posibilite su manutención y la de su familia;

5. Datos de filiación y nacionalidad del refugiado;
6. Un apartado dedicado a observaciones; y,
7. Número de identificación. De acuerdo a las normas del Registro Civil del Ecuador, de modo que puede ser utilizado de igual forma que una cédula ecuatoriana para acceder a servicios bancarios, seguridad social y otros.

### **3.- Entrevista.-**

La entrevista es el punto más importante del procedimiento de la solicitud de refugio, en dónde se evaluará el “temor fundado” del solicitante. Los principios de la entrevista se basan en la confidencialidad y discrecionalidad, de todo aquello que pueda presentar o decir el solicitante.

Pablo Roldán alto funcionario de la mencionada Dirección, asevera que el análisis del ámbito subjetivo en la entrevista es mínimo, pues no se puede emitir un informe solo basándose en consideraciones subjetivas, el oficial de elegibilidad debe comprender la naturaleza misma del refugio. La evaluación es objetiva, por tomar en cuenta elementos consistentes que tienen relación con los hechos generalmente conocidos del país de origen, es decir si la generalidad de la historia guarda relación con los hechos que suceden en el país de origen y si son coherentes y no inverosímiles, el informe que emita el Oficial tiene un alto porcentaje de ser positivo.

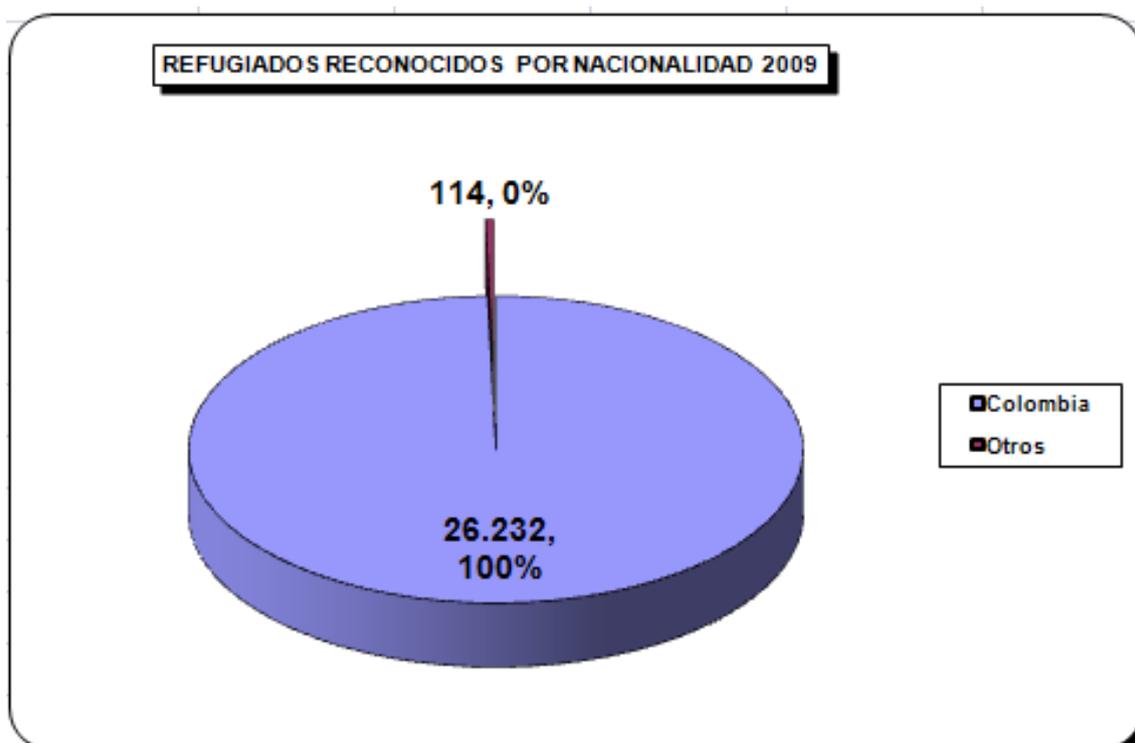
El temor a la persecución puede concurrir en tres escenarios: pasado, presente o futuro.

Así, este factor debe cumplir con el requisito de trascendencia en el tiempo, es decir pueda que el temor sea consecuencia de una serie de factores que transcurrieron en el pasado y que quieren evitarse.

Otro escenario muy común es el de la “prevención”, es decir que en muchas personas en necesidad de protección internacional el temor a la persecución no es un factor actual, pero podría configurarse en el futuro, es por eso que deciden abandonar su lugar de origen para prevenir un posible atentado en contra de sus vidas.

Por último la persecución aunque haya sido en el pasado, corre el riesgo de trascender en el futuro.

Gráfico N° 3.4 Refugiados Reconocidos por Nacionalidad 2009



Fuente: Dirección General de Refugiados

Elaborado por: Andrea Carrasco.

De ahí radica la importancia de la autoridad encargada de la toma de decisiones ya que debe estar lo suficientemente familiarizado con el elemento

objetivo de la solicitud, es decir con la realidad que cruza el país de origen del solicitante, en otras palabras ha de estar informado sobre los asuntos relevantes de conocimiento común.

Todo esto se debe a que en la mayoría de casos no es posible que el solicitante de refugio aporte con las pruebas documentales necesarias para fortalecer sus alegaciones.

Es en este aspecto que cabe preguntar si ¿existe coordinación por parte de la ACNUR con el país expulsor en conjunto con el país receptor?, para corroborar datos de la persona solicitante en necesidad de protección.

Por esto, Johanna Roldán, aclara que no debe ser así, ya que el proceso de refugio es confidencial, desde el hecho de que una persona lo solicita. Es incompatible con la protección internacional el hacer contacto con el país de origen, porque es quién ha descuidado la obligación de otorgar salvaguardia a la persona.

Si el país de origen le hubiere brindado una protección estatal eficiente, la persona no hubiera tenido que huir de su país de origen. La persecución, incluso puede ser de un agente estatal, o provenir del sistema de justicia, lo que redundaría que contactar a la autoridad no sería lógico por poner en riesgo a la persona en el país de receptor y a los familiares de la persona en el país de origen.

Bajo la perspectiva de la Oficial de campo de la ACNUR, es incompatible con la protección internacional pedir información personal del solicitante de refugio, ya que no se puede exigir al país expulsor que sea corresponsable con la situación por lo ya planteado anteriormente.

Dentro del procedimiento de la entrevista, se exigen cumplir un mínimo de dos entrevistas, las cuales están divididas entre el organismo internacional de la ACNUR y la otra que es la entrevista oficial realizada por la DGR.

Un oficial de elegibilidad, perteneciente a la DGR, será el encargado de realizar la entrevista al demandante de refugio. El perfil del entrevistador es muy específico, para lo cual Pablo Roldán, a través de una entrevista realizada afirma que se necesita de una formación en el tema de elegibilidad; en derechos de refugiados; derechos humanos; y sobre todo en conocer las cláusulas de inclusión como de exclusión de la definición de refugiado ya que es la base para encausar la entrevista a los objetivos de un posible acercamiento al tema refugio, todo esto en armonía con la comprensión de la realidad objetiva del país de origen del solicitante.

Sin embargo, para que todo este conocimiento sea efectivo necesita apoyarse en técnicas de entrevista, pues permite dirigir a lo que el oficial de elegibilidad necesita para determinar si amerita o no de protección internacional el entrevistado.

El rol del Oficial de Elegibilidad es el de obtener toda la información necesaria para definir si se trata de un caso de refugio o no, por lo cual su trabajo puede resumirse en un trabajo de investigación permanente.

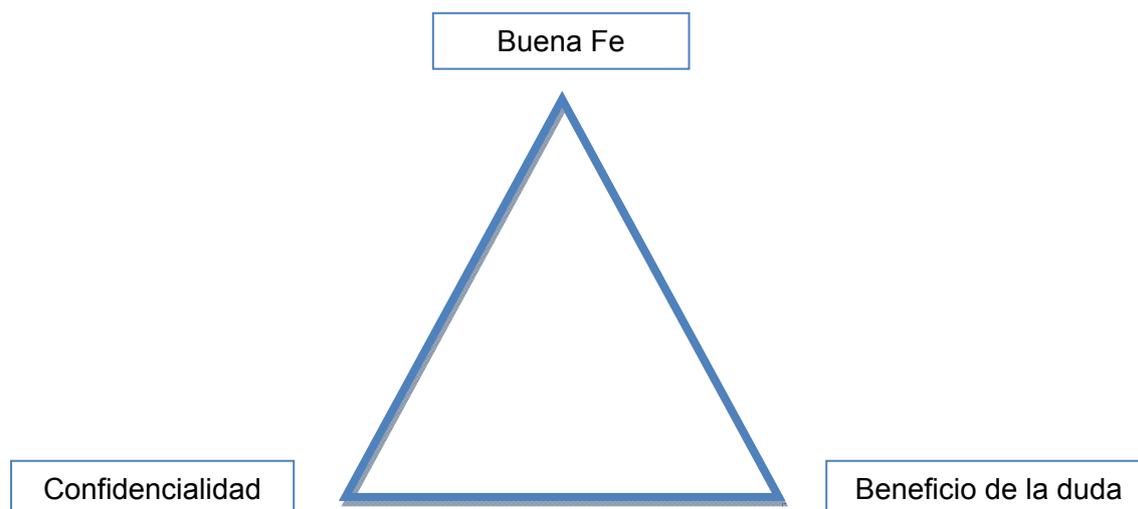
Otro problema en este punto del procedimiento, es que en el día de la entrevista, el solicitante pueda ser que no se sienta confiado de relatar su situación con el oficial perteneciente a la DGR o puede confundirse en datos, haciendo de su relato algo no muy lineal, es en esta instancia que radica la importancia del debido proceso, el cual debe ir dirigido por las líneas de la “duda razonable” y no de la sospecha, debido a que se debe reafirmar el derecho fundamental de la persona a buscar y recibir refugio, recobrando la importancia del manejo del *“principio pro-homine”*, complementando así al

Derecho Internacional de los Refugiados, al Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por ende, es necesario trabajar en una interpretación más favorable en beneficio del solicitante de protección internacional, complementarla con el principio de Buena fe, ya que pueden existir declaraciones que no sean exactas, pero no por ello deben constituir motivos de negación del estatuto de refugiado, es decir “corresponde a los funcionarios que deban evaluar el caso recurrir a la confirmación o verificación de los contextos descritos bajo los principios del respeto a la confidencialidad, buena fe y beneficio de la duda”.<sup>69</sup>

El funcionario encargado de la entrevista ha de basarse en la siguiente trilogía:

**Gráfico N° 3.5 Principios de Procedimiento**



**Fuente:** Investigación Realizada.

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Sólo así se reafirmará la validez de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en su Protocolo, fundamentándose a la vez en:

- Art. 27 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre;
- Art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

<sup>69</sup> URL: [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

La responsabilidad de establecer los hechos es compartida, es decir se reparte la carga<sup>70</sup> tanto al solicitante como al encargado de tomar la decisión, debido a que al estar los solicitantes de refugio en un contexto especial, la teoría de la prueba de quién alega y según un principio del derecho vinculado, debe presentar la prueba necesaria para establecer que sus alegaciones son verdaderas, en este caso es diferente.

#### **4.- Comisión para determinar la condición de refugiado.-**

La misión de la Comisión es emitir consideraciones que son criterios de decisión que a veces se contraponen a lo analizado por el Oficial de Elegibilidad. Esta Comisión está integrada por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y un representante del Ministerio del Interior. La ACNUR participa con voz pero sin voto.

En esta parte del proceso se procede a realizar un análisis minucioso del resultado de la entrevista bajo el cual tomará una decisión sobre las peticiones del solicitante, cumpliendo así con el Art. 4 del D.E. 3301.

Dentro de la Comisión de Elegibilidad se han efectuado importantes avances en el último cuatrimestre, por ejemplo y por nuevas disposiciones la Comisión se reúne todos los días y se pronuncia de manera individual por cada uno de los casos tratados en el proceso de admisibilidad a través de la entrevista; situación que en un pasado era muy diferente, pues antes la Comisión se reunía una vez al mes y tenía que pronunciarse sobre todos los casos tratados a nivel nacional, entorpeciendo el proceso del refugio, disminuyendo la dinámica y efectividad que requiere este tema.

Otro de los aspectos positivos que tiene hoy en día la Comisión es gracias al fortalecimiento del Gobierno en materia de descentralización del poder, debido

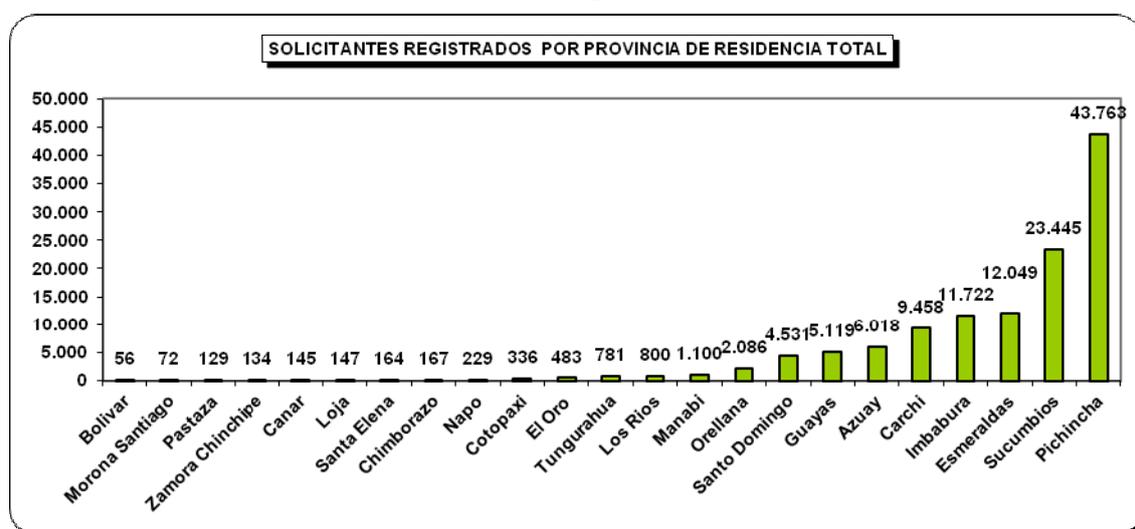
---

<sup>70</sup> *Ibidem.* p. 15. Esa persona debe guiar al solicitante para que provea información pertinente y debe, usando todos los medios a su disposición para producir los elementos necesarios, verificar los supuestos hechos que puedan ser corroborados.

a que si bien la Zonal de la DGR está ubicada en Quito, existen varias sucursales alrededor del país, ubicados en zonas estratégicas de mayor afluencia de personas en necesidad de protección, siendo provincias como: Azuay, Esmeraldas, Lago Agrio, Imbabura.

Según datos estadísticos del primer trimestre del año 2010, recogidos por la Dirección General de Refugiados, que examinan cuántos solicitantes registrados por provincia de residencia de 50000 solicitantes el 43.76% de ellos reside en Pichincha registrándose como la Provincia de mayor acogida a solicitantes, seguida por Sucumbíos, Esmeraldas, Imbabura:

**Gráfico N° 3.6 Solicitantes Registrados por Provincia de Residencia Total**



**Fuente:** Dirección General de Refugiados

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Las críticas que se hace a esta Comisión son varias, y se irán analizando en el transcurso de este Capítulo, pues como el objetivo final de este elemento de la Dirección General de Refugiados gira en torno a la “decisión” se debe tomar en cuenta varios temas antes de dar paso a una respuesta negativa o positiva, pues el ámbito del refugio es de preocupación nacional. De ahí radica la importancia de coordinación con otras carteras del Estado, sin embargo y a través de la entrevista realizada a Pablo Roldán, al preguntar si existe coordinación con otros Ministerios aparte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la respuesta fue negativa, por la evidente

falta de coordinación con las instancias del Estado, ya que desde hace poco es el Gobierno quien se ocupa directamente del tema del refugio, pues antes era el ACNUR quien se apersonaba del tema.

Por ejemplo para corroborar datos de entrevistas realizadas se ha intentado innumerables veces hacerlo con las carteras de la Policía y del Ministerio de Defensa para así evitar infiltrados en el tema de refugio, pero la falta de acuerdos inter-institucionales causa una falla más al sistema.

Sin embargo, aún sin la coordinación inter-estatal, en el primer semestre (Enero-Junio) del año 2010, la Dirección General de Refugiados recibió un total de 12.923 solicitudes:

**Cuadro N° 3.1 Solicitantes y Refugiados otras Nacionalidades**

<b>RESUMEN</b>		
<b>SOLICITANTES Y REFUGIADOS OTRAS NACIONALIDADES</b>		
<b>NO COLOMBIANOS</b>		
<b>AÑO</b>	<b>SOLICITANTES</b>	<b>REFUGIADOS PROCESO REGULAR</b>
Hasta el año 2008	7.625	691
Año 2009	3.818	114
De Enero a Junio de 2010	2.740	37
<b>TOTAL</b>	<b>14.183</b>	<b>842</b>

**Fuente:** Dirección General de Refugiados

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Esto no significa que el Ecuador tenga una política de refugio solvente (la cual ya se encuentra desactualizada), sino que la prioridad del Gobierno se confunde o más bien se conforma con la entrega de una Visa, sin asegurar que tal cantidad de gente aceptada como refugiada tendrá lo básico en protección y desarrollo enmarcados en la visión del “Buen Vivir”.

Es evidente y como enfoque central de esta tesis, que la afluencia de personas de nacionalidad colombiana es mayoritaria, entre otras razones y por la

ubicación fronteriza que se encuentra el Ecuador respecto a Colombia, es por eso que en gran parte las solicitudes que analiza la Comisión provienen de aquella región. Lo cual lo demuestra los siguientes datos estadísticos:

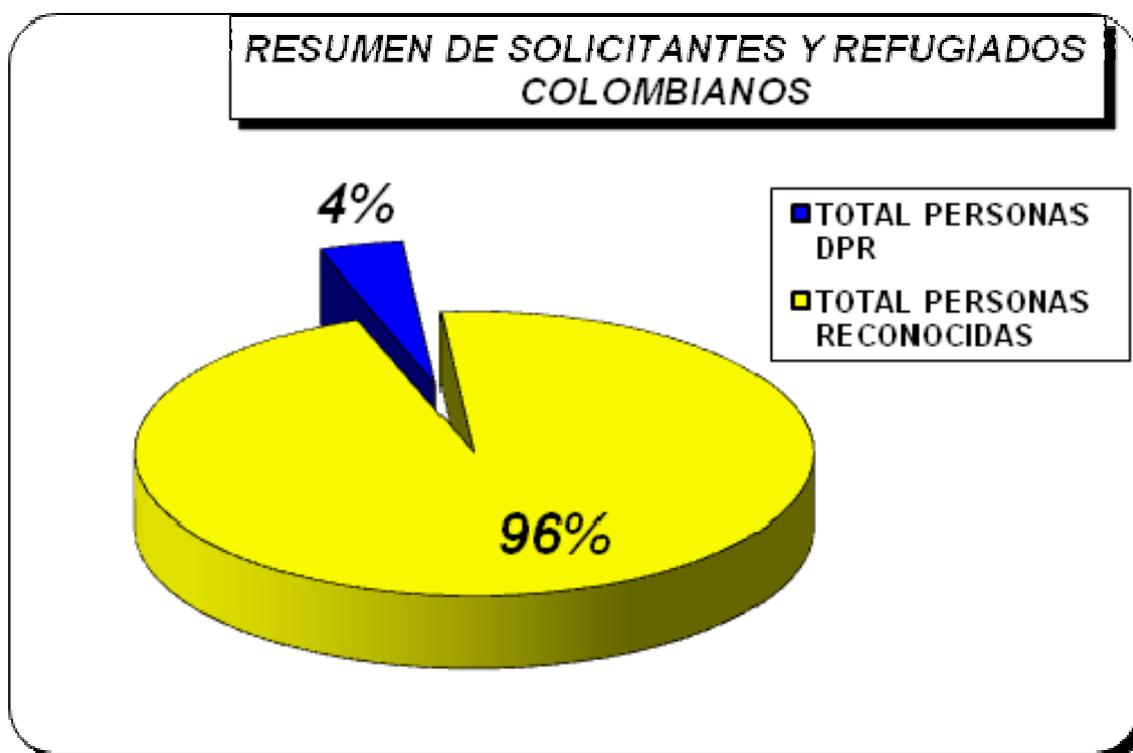
**Cuadro N° 3.2 Resumen de Solicitantes y Refugiados Colombianos**

AÑO	SOLICITANTES	REFUGIADOS PROCESO REGULAR	REFUGIADOS REGISTRO AMPLIADO	TOTAL REFUGIADOS
Hasta el año 2008	65.438	18.668	0	18.668
Año 2009	30.390	4.965	21.267	26.232
De Enero a Junio de 2010	12.923	1.157	5.972	7.129
<b>TOTAL</b>	<b>108.751</b>	<b>24.790</b>	<b>27.239</b>	<b>52.029</b>

**Fuente:** Dirección General de Refugiados

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

**Gráfico N° 3.7 Resumen de Solicitantes y Refugiados Colombianos**



**Fuente:** Dirección General de Refugiados

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

## 5.- Decisión.-

La decisión de otorgar el estatuto de refugiado es exclusiva del Gobierno ecuatoriano y se manifiesta a través de la resolución de la Comisión, que deberá ser notificada al solicitante, la cual se expedirá en el plazo más corto posible y tiene el carácter de ser apelable. Otra de las características de la decisión es que esta es extensiva, esto quiere decir que se amplía para los dependientes que acompañan al solicitante del refugio.

La resolución consiste en aceptar o no al solicitante en calidad de refugiado, dando paso a una resolución positiva o negativa.

Si es positiva, la Comisión (D.E. 3301, Art. 20), otorga la visa 12-IV,<sup>71</sup> y el respectivo documento de identificación.

El documento de identificación (D.E. 3301, Art. 22) que se otorga deberá constar de las siguientes características:

1. Los signos distintivos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
2. La firma del Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores;
3. Fotografía, firma y/o huella digital del refugiado;
4. Leyenda y/o leyendas en las que se determine de manera clara los derechos que dará al portador por su calidad de refugiado, tales como libre tránsito y derecho de trabajo, sea como asalariado o mediante actividad privada que posibilite su manutención y la de su familia;

---

<sup>71</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. (2010): Requisitos para solicitud de visas. URL: [www.mmrree.gob.ec](http://www.mmrree.gob.ec). Este tipo de visados se lo extiende a favor de las personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones en su país de origen, de índole racial, política, religiosa, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, con el propósito de proteger su vida o su libertad. (01-01-2011).

5. Datos de filiación y nacionalidad del refugiado;
6. Un apartado dedicado a observaciones;
7. Una exhortación a las autoridades nacionales para que posibiliten la aplicación de los derechos emanados de la condición de refugiado.
8. Número de identificación. De acuerdo a las normas del Registro Civil del Ecuador, de modo que puede ser utilizado de igual forma que una cédula ecuatoriana para acceder a servicios bancarios, seguridad social y otros.

Gráfico N° 3.8 Carné de Refugiado



**Fuente:** Guía Informativa: ¿Cómo solicitar refugio en el Ecuador? ACNUR 2010  
**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

Es necesario explicar que no existe una obligación legal de seguir un determinado procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado ya que la Convención de Ginebra de 1951 no establece un estándar respecto al procedimiento pero sí parámetros estrictos bajo los cuales se ha de entender quién es un refugiado y todo lo que atañe a su condición ya sea en derechos como en obligaciones.

Existen muchos casos en que personas en necesidad de protección no cumplen con los criterios gubernamentales establecidos o que cumpliéndolos no llegan a conocimiento de la ACNUR o de alguna ONG, formando parte así de una situación irregular, limbo jurídico, que no es más que una zona gris en que la persona con fundados temores busca regularizar de otras formas su situación migratoria y que en ocasiones por falta de ayuda estatal optan por quedarse de manera irregular en el país de acogida o regresan al país de origen, aún cuándo no han desaparecido las condiciones que les impulsó para huir del mismo.

## **Recursos**

Los recursos han de ser efectivos si la resolución por parte de la Comisión de Elegibilidad es negativa, para lo cual el solicitante deberá en primer lugar ser notificado por escrito y de manera motivada de aquella decisión.

Es esencial que se asienten las razones por las cuales se ha tomado la decisión de no otorgarle al solicitante la calidad de refugiado, a la par que se debe informarle de los recursos a los cuales que tiene derecho.

En este punto que cabe preguntarse cuál “acción” de las que prevé nuestra Constitución es aplicable para y en palabras de Luigi Ferrajoli<sup>72</sup> “posibilitar la

---

<sup>72</sup> Ferrajoli, Luigi. (1940): Jurista y Profesor de Filosofía del Derecho y de Teoría general del Derecho. Se lo considera uno de los principales pilares en cuanto a la teoría del “garantismo jurídico” dirigido a la consecución de todos los derechos fundamentales. Entre sus publicaciones más importantes se encuentran: Los fundamentos de los derechos fundamentales (2005); Derechos y Garantías (2001), entre otros. Florencia.

máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional"<sup>73</sup> (Trotta, 2001: 25) en cuanto a la Acción de Hábeas Data, Acción de Protección o la Acción de acceso a la información pública.

Guillermo Cabanellas<sup>74</sup> sostiene que: Acción equivale al ejercicio de una facultad, es el efecto o resultado de hacer, es por eso que las garantías que nos ofrece la Carta Magna se conciben como técnicas para reducir la distancia entre el “ser” y el “deber ser” de la norma y su aplicación en cuanto a la realidad jurídica para otorgar una protección efectiva a un derecho.

Es necesario recalcar que la Constitución del 2008 prevé la igualdad en cuanto a derechos entre nacionales y extranjeros, es por eso que es posible y necesario abarcar todos los escenarios posibles para no dejar en la indefensión a un solicitante de refugio al cuál se le ha negado su estatus de refugiado. Por lo cual se procede a analizar qué tipos de acción se pueden proponer para buscar una respuesta estatal efectiva.

### **Recurso de Apelación:**

De acuerdo el Art. 24 del D.E 3301; cabe el recurso de apelación para quienes se les ha negado el estatuto de refugiado, ya que se ha afectado los derechos subjetivos de los administrados, en este caso de los solicitantes de refugio.

La apelación se interpondrá sin intermediarios y para ante el Ministro de Relaciones Exteriores y el solicitante de refugio tendrá desde que le fue comunicada la negativa, treinta días (30) para interponerla.

---

<sup>73</sup> Navas, Marco. (2011): De acceso a la información pública. URL: [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com). p. 426.

<sup>74</sup> Cabanellas, Guillermo. (2000): Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L. Tomo I. 10ma. Edición. Buenos Aires. p. 36.

Mientras se toma una decisión final respecto al recurso de apelación, el solicitante se quedará en territorio nacional con la seguridad que su certificado provisional será renovado. El término bajo el cual se expedirá la resolución de aceptación o negativa del recurso será en segunda y definitiva instancia y se lo hará en treinta días laborales.

En el caso de una negativa definitiva, el Gobierno autoriza la permanencia del “refugiado fallido” por un lapso, que el Art. 26 del Decreto 3301 lo define como razonable, mientras busca ser admitido en otro país; pero es el término “razonable” el que provoca una suerte de inseguridad jurídica en el solicitante, exteriorizando la falta de conocimiento por parte de las autoridades encargadas de emitir la resolución, en cuanto a la dificultad de buscar y encontrar otro país que los reconociera como refugiados. Esta atribución se escapa de las manos gubernamentales ya que a los “refugiados fallidos” se los considerará fuera del mandato ya sea de la propia DGR o del ACNUR.

En el Art. 24 del Decreto 3301, existen otro tipo de falencias pues no se toma en cuenta el contexto de la situación de los solicitantes de la misma manera en que se ignora al momento de la solicitud del carné. Esto en referencia a la falta de asesoría legal que tienen que sobrepasar las personas en necesidad de protección internacional, haciendo de la apelación un intento casi siempre fallido, por desconocimiento de la legislación interna como internacional por parte de los demandantes.

Un factor determinante y según el literal b) del Art. 180 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>75</sup> (ERJAFE), es que al momento de interponer el recurso de apelación se deberá expresar el acto que se recurre y la razón de su impugnación, sin embargo la Comisión de Elegibilidad encargada no emite las razones suficientes bajo las cuales se ha negado la solicitud de refugio, lo que imposibilita de cierta manera el buen uso y fin del recurso de apelación.

---

<sup>75</sup> Registro Oficial 536. (18-III-2002).

Según la Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, la autoridad en apelación debe ser independiente e imparcial, es decir debe diferenciarse del órgano que rechazó la solicitud, pero en nuestro país no cumple con este requerimiento, ya que es el propio Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, a través de la DGR que no se muestra totalmente autónomo, que toma la decisión tanto de la admisibilidad de la solicitud como del recurso de apelación.

### **Recurso extraordinario de revisión:**

Si la solicitud de la persona vuelve a ser rechazada en la apelación y si la ACNUR conoce del caso y analiza que en efecto el solicitante es un refugiado aún se podría agotar el “recurso extraordinario de revisión”, ya que es un acto de administración pública.

Este recurso se interpone ante la máxima autoridad de la Administración Pública Central, siempre que medie cualquiera de las causas que establece el Art. 178 del ERJAFE. En el caso específico de refugio se puede interponer este recurso cuándo medie la siguiente causa:

- a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;

El recurso de revisión por esta causa se podrá interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.

Si no aplica a dicho recurso y si la ACNUR aún considera que es una persona en necesidad de protección, este Organismo internacional podría reconocerlo bajo su mandato. Cuando se hace un reconocimiento bajo mandato del ACNUR ante la negativa del estado de conceder refugio, la persona tiene que

ser necesariamente reasentada en otro país, pues a pesar de que no cumplió con los estándares de la legislación nacional, al no argumentar su temor de persecución a través del elemento objetivo como subjetivo, la necesidad de protección no se desvanece.

### **Hábeas Data y Acción de acceso a la información pública:**

En palabras del Dr. Ciro Camilo Morán Maridueña en su artículo titulado “Acción Extraordinaria de Protección”,<sup>76</sup> con la acción de Hábeas Data se faculta al titular de los datos a solicitar el acceso sin costo al archivo en dónde se encuentre información de tipo personal, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación.

El objeto del Hábeas Data al ser una garantía constitucional, es la protección inmediata de la intimidad personal y familiar, ya que permite al afectado acceder al contenido de la información registrada, buscando su exhibición.

En nuestra Carta Magna la Acción de Hábeas Data se encuentra contemplada en el Art. 92:

Art. 92.- Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. (...)

Es por eso que para poder solicitar la información personal se necesita tener una “relación directa” entre la información y quién la solicita ya que constituye un vínculo de características subjetivas.

---

<sup>76</sup> Morán, Ciro. (2009): Acción Extraordinaria de Protección. Revista Jurídica. URL: [www.revistajuridicaonline.com](http://www.revistajuridicaonline.com). p. 27.

Esta acción tutela los siguientes derechos:

- Derecho a conocer de la existencia de datos personales;
- Derecho al acceso de los datos personales;
- Derecho a conocer del origen, uso, destino y finalidad de los datos personales.

Por su parte el Art. 86, en cuanto al procedimiento, señala que será competente la jueza o juez del lugar en el que se originó el acto o la omisión o donde se producen sus efectos.

El procedimiento para dicha Acción radica en la oralidad y se caracteriza por ser sencillo, rápido y eficaz; entre otras características no se necesita del patrocinio de un abogado para proponer la acción.

Existen sanciones que se configuran si la sentencia o resolución de este recurso no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, es por eso que la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.

La utilidad de esta acción es el permitir a una persona, en este caso la persona en necesidad de protección el solicitar de manera judicial la exhibición de un banco de datos, en este caso el resultado de la entrevista especificándose el por qué de la denegación, en caso de una respuesta no favorable. A través de esta acción se puede rectificar la supresión de datos que son inexactos o el asegurar la confidencialidad de lo compartido en la entrevista, por ser considerada como una información sensible.

Los bienes jurídicos que tutela el Hábeas Data son la intimidad y la honra como la buena reputación, pero de primera mano se tutelan los datos personales. Es por eso que en el tema de negativa del refugio, a través de la mencionada garantía se puede solicitar la exhibición de los documentos que contengan el

resultado de la entrevista de manera detallada y de la decisión por parte de la Comisión de Elegibilidad, la utilidad práctica del recurso radica en obtener los medios probatorios necesarios para poder apelar la decisión de dicha Comisión, y así no quedar en la indefensión.

A continuación mostraré a manera de ejemplo uno de los formatos bajo los cuales la DGR, expone la negativa de conceder el estatuto de refugiado:

- La Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, que es la instancia competente para analizar las solicitudes de refugio, ha estudiado su caso con base a su declaración firmada (entrevista) y ha resuelto NEGAR su solicitud de refugio en su Tercera Reunión del año 2008, verificada el 7 de enero de 2008, considerando que: << Las razones por las que Usted salió de su país no están previstas en los Instrumentos Jurídicos antes mencionados, y que por lo tanto no se evidencia la necesidad de protección internacional.

De ahí reside la importancia de presionar a la DGR, para que sus resoluciones sean motivadas de manera más amplia y precisa para que así el demandante de la figura del refugio, tenga lo necesario para que no se vulnere el derecho a la defensa y el debido proceso.

Otra acción que es pertinente analizar es la acción de acceso a la información pública, cuyo objeto es el garantizar y normar el derecho a la información pública, cuándo ésta haya sido:

- Expresamente negada;
- Tácitamente negada;
- Incompleta;
- Inverosímil.

Según la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>77</sup> (LOTAIP), en su inciso 2 del Art. 1, se considera a toda información como pública siempre y cuando provenga de instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste (...) las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's); es decir que las entidades antes mencionadas se someterán al principio de publicidad, ya que toda información pública pertenece a los ciudadanos.

La característica con esta acción es que toda persona a quien se le hubiere negado en forma tácita o expresa, información de cualquier índole, se encuentra legitimada para interponer esta acción. Es esto lo que le diferencia del Hábeas Data, ya que no necesariamente se necesita que la información negada sea personal o que afecte la honra. Es por eso que el Hábeas Data es mucho más específico y adecuado para solicitar el refugio, puede ser considerado incluso como una cuestión de estrategia, ya que las dos acciones podrían ser interpuestas para que se exhiba la información necesaria que fundamenta la denegación del estatuto del refugio.

Puede ser interpuesta en el caso del refugio, porque la información que se exhibe es incompleta e inútil, con una fundamentación muy escueta y sencilla. Y se la puede apreciar en el siguiente formato que también presenta la DGR, ante los refugiados fallidos:

- A) “Se encontraron contradicciones e inconsistencias de fondo en dicha declaración”
  
- B) “Se evidencia que su caso se enmarcan en el Art. 1 lit. f) de la Convención de Ginebra de 1951 y que por lo tanto “Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existen motivos fundados” ” y en el Art, 14 del Decreto 3301, según el cual

---

<sup>77</sup> Registro Oficial 337-S. (18-V-2004)

“Serán excluidas de la condición de refugiados las personas comprendidas en las causales enumeradas en la Sección f) del Art. 1 ”

La interposición de esta acción, según el Art. 22 de la LOTAIP, es ante cualquier juez de lo civil o tribunal de instancia del domicilio del poseedor de la información requerida, el cuál avocará conocimiento en el término de cuarenta y ocho horas.

La utilidad de esta acción es el promover una función administrativa más ágil y transparente, con el fin de garantizar el acceso a la información pública.

Esta garantía constitucional es un derecho que excluye dos cosas, todo tipo de discriminación por nacionalidad del demandante y se la solicita con independencia del soporte bajo el cual se encuentre la base de datos requerida.

Lo curioso con esta acción es que podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

#### **5.- El acceso a derechos básicos.-**

Facilitar la autosuficiencia es la clave para obtener, lo más antes posible, el acceso a derechos básicos a través de la apertura a los mercados de trabajo y a las iniciativas de empleo por cuenta propia, siempre y cuando el país de acogida brinde y tenga las condiciones para ofrecer esa oportunidad.

La protección estatal no debería terminar con el otorgamiento del carné de refugiado, todo lo contrario, pues es en este punto en dónde comienza hacerse efectivo el papel protector del estado, cumpliendo sus obligaciones de ente

receptor. Muchos refugiados ven a su estatus como algo temporal, como parte de un proceso de transición, de hecho para algunos autores el carné no otorga un estatus definitivo.

Roldán define que la política de la ACNUR no es hablar de vulnerabilidad, sino de necesidades especiales de protección, debido a que los refugiados tienen todo el potencial y capacidades para desarrollarse y ser autosuficientes. Es por eso que la ACNUR tiene agencias socias como HIAS (*Hebrew Immigrant Aid Society*), que dan asistencia humanitaria, psicosocial y se encargan de dar seguimiento a los casos urgentes, acompañamiento a hospitales, escuelas.

A través de la combinación del derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos que nacen las normas de trato para el refugiado, las cuales deben ser aplicadas desde las primeras etapas de estadía del refugiado en el país de acogida ya que la “necesidad de dependencia” en cuanto a la asistencia estatal, se hace imperante en este punto específico.

Todo esto como consecuencia de que el refugiado al ser víctima persecuciones varias, como el conflicto armado, “debe ser respetado y protegido contra los efectos de la guerra y debe beneficiarse de una asistencia imparcial, es por eso que el derecho de los refugiados está a menudo íntimamente relacionado con el derecho humanitario”,<sup>78</sup> sin dejar de lado el derecho internacional de los derechos humanos.

## **6.- Cesación de la condición de refugiado.-**

El término cesación implica que una vez asignado la condición de refugiado, pueda optarse por renunciar a dicha calidad por haber desaparecido los elementos básicos que lo constituyeron como tal, es decir que la imperiosa necesidad de protección internacional ha desvanecido.

---

<sup>78</sup> ACNUR. (2001): Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Protección de los Refugiados. Guía Sobre el Derecho Internacional. Parte I. Guía Práctica para Parlamentarios No. 2. Ginebra. p. 12.

Lo importante al configurarse una cláusula de “cesación”, cualquiera que ella sea, es que debe primar la voluntad del refugiado y la intencionalidad con la que se desenvuelve su decisión.

Voluntad + intencionalidad + éxito en la acción = Cesación<sup>79</sup>

El tener éxito en la acción, tal como lo define López Garrido, implica la percepción de que la causa de persecución no reaparecerá si se regresa al país de origen.

Las cláusulas de cesación del estatuto de refugiado se recogen a partir del Art.1.C) de la Convención de Ginebra, siendo las siguientes:

- Acogerse voluntariamente a la protección del país de origen.
- Recuperación voluntaria de la nacionalidad en el caso de que el refugiado la hubiese perdido.
- Adquisición de una nueva nacionalidad diferente de la del país de persecución.
- Desaparición de las circunstancias que motivaron la concesión del estatuto de refugiado.

Es necesario que en este caso se realice un examen por parte de las autoridades competentes en cuanto a su situación individual ya que si bien no cabe la deportación se le debe conceder otro estatuto para que siga residiendo en el país que en primera instancia le concedió refugio.

---

<sup>79</sup> López, Diego. (1991): El Derecho de Asilo. Ministerio de Asuntos Sociales. Editorial Trotta. Madrid.

## 7.- Revocación de la condición de refugiado.-

En derecho se deshacen las cosas de la misma manera en que se hacen, es por eso que el acto de revocación debe nacer por parte de la autoridad que lo emanó.

La revocación se da por causas imputables a la persona. Al tener ya la calidad de refugiado se descubre que no contaba con las condiciones necesarias para serlo.

Las causas para la revisión se dan:

- Cuando se descubre que la persona ha ocultado o falsificado intencionalmente hechos sustanciales con el fin de obtener el estatuto de refugiado;
- Cuando nuevos hechos revelan que el interesado no reunía las condiciones para acceder a la condición de refugiado, por ejemplo, porque se le hubiera podido aplicar una de las cláusulas de exclusión.<sup>80</sup>

Se constituye como una medida de carácter excepcional y las causas de revocación son exhaustivas, es decir que las legislaciones internas de cada país no pueden modificarlas ni aumentarlas, contrarrestando así el concepto de refugiado el cuál sí se puede ampliar para beneficiar a la persona en necesidad de protección. Si se ampliaran las causas mismas por las cuales se pueda pedir la revocación del refugio, se desvirtúa el carácter de protección permanente que se hace acreedor una persona cuándo es admitida dentro las causas mismas del estatuto de refugiado.

Los efectos que produce la revocación son tanto *ex – nunc*<sup>81</sup> (desde ahora) como *ex – tunc* (desde entonces), ya que los efectos de la revocación se producen desde el momento del acto mismo de cancelación, aludiendo también a una irretroactividad debido a nunca se obtuvo la condición de refugiado.

---

<sup>80</sup> ACNUR. (2001): Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Protección de los Refugiados. Guía Sobre el Derecho Internacional. Parte I. Guía Práctica para Parlamentarios No. 2. Ginebra. p. 22.

<sup>81</sup> Fiel VP. (2011): Glosario. Ediciones Legales.

Por otro lado el lit. f) del Art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, enumera quienes no pueden formar parte del estatuto de refugiados:

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Puede darse el caso hipotético que a pesar de reunir cualquiera de las observaciones anteriores se conceda la calidad de refugiado. En estos casos cabría la figura de la “expulsión, la cual debe ser decidida a través de los procedimientos legales vigentes, que darán oportunidad a la defensa del refugiado”.<sup>82</sup>

#### Artículo 32. – Expulsión

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la

---

<sup>82</sup> Pásara, Luis. (2008): El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia. 1ra. Edición. Diciembre 2008. Quito. p. 107.

autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

Por el hecho de incurrir en expulsión, no se debe pasar por alto el debido proceso, ya que según el Art. 32.3 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el refugiado no pierde el derecho de buscar su admisión de manera legal en otro país, para lo cual se le concede un plazo razonable. Es importante aclarar que no se puede devolver al refugiado a su país de origen ya que pelagra su vida o libertad.

### **3.1.3 ACNUR y DGR**

En este Capítulo dónde debe analizarse qué relación existe entre la ACNUR y la DGR, ya que son las dos entidades encargadas de tratar el tema de refugio en nuestro país.

La DGR, es la contraparte principal de la ACNUR, debido a que asesora de manera continua a dicha institución, tanto en la parte de registro como de documentación, al igual que costea gran parte de las operaciones pro-refugiados de la DGR, recibiendo el 78,6% que constituye su presupuesto.

Actualmente el ACNUR, está realizando un importante cabildeo para abogar con la DGR para que los refugiados no tengan que renovar su censo migratorio cada año, tal como establece el Decreto 3301, sino que se lo obtenga por una vez y que sea indefinido, como en el caso de visas categoría inmigrante.

Es comprensible la insistencia de este Organismo Internacional, ya que se daría paso a una mejor comprensión de la definición de refugiado, aunque la premisa suprema de quienes obtienen la calidad de refugio, es la temporalidad. Ser refugiado es sólo una etapa de transición, nadie quiere ser refugiado para siempre.

En el mismo ámbito se está negociando una carta de entendimiento para transferir fondos del ACNUR que en realidad son fondos de la comunidad internacional a la Cancillería, para que sean ellos quienes directamente manejen estos recursos.

El objetivo de la DGR es “llevar a cabo, con responsabilidad, y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos”.<sup>83</sup> El problema con la DGR, es la resistencia institucional a la planeación de políticas públicas, debido a una falta de visión por parte de las autoridades, al no tener un panorama claro de las dificultades de los solicitantes de refugio e incluso de los refugiados para adaptarse e incorporarse a una nueva sociedad que les brinda el estado receptor; obstaculizando así el pragmatismo en cuanto a leyes.

Es la generación de políticas públicas con bases inestables, debido al cambio continuo en la planta gubernamental, lo que ocasiona dicha resistencia, tal y como lo señala Pedro Medellín Torres<sup>84</sup> en su libro “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Según este autor, la excesiva concentración del poder y la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna es lo que impide el ágil y deseado funcionamiento de las instituciones públicas como la DGR.

Al no contar con un apropiado funcionamiento de las instituciones públicas se produce violencia estructural. Este término es aplicable en “aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad)

---

<sup>83</sup> Schussler, Stuart. (2009): Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito. FLACSO. Sede Ecuador. Abya-Yala. p. 48.

<sup>84</sup> Medellín, Pedro. (2004): La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. Santiago de Chile.

como resultado de los procesos de estratificación social”,<sup>85</sup> todo esto a causa de un mal uso de los recursos materiales y sociales produciendo un daño indirecto a este grupo vulnerable de los refugiados.

La violencia estructural en este caso es externa debido a que las políticas que emanan de dichas instituciones deben producirse en unidades que sean abiertas debido a que el tema del refugio está en permanente transformación, bajo el cual se pueden alterar tanto cifras como intereses ya sea del país receptor como del expulsor. El refugio es un proceso permanente que se necesita reconceptualizar de manera estable.

Si bien es el país expulsor de refugiados que debería tener la máxima responsabilidad en proteger a sus expulsados, no se debería poner como premisa negativa la falta de cooperación para obstaculizar la regularización, debido a que la decisión de dar reconocimiento no es un acto constitutivo, al contrario se lo debe considerar como declaratorio porque a un refugiado se lo reconoce por lo que es y no por actos externos.

Para Pablo Roldán, ese es uno de los puntos que se han incluido en la agenda gubernamental del 2011 para el fortalecimiento de las relaciones con Colombia, el funcionario fundamenta esta decisión en que la corresponsabilidad es un principio que está contemplado en el Plan de Acción de México como en el preámbulo de la Convención de 1951, pero que no sólo basta en cuanto a la responsabilidad compartida del país de origen sino con todos los países a nivel americano, para que la carga sea más llevadera y eficiente.

La DGR, reconoce que han existido muchas trabas con Colombia, ya que en un principio este país no reconocía la existencia de un conflicto que provocaba el éxodo de tanta gente, lo que impide lograr una cooperación técnica y económica, desconociendo lo que le cuesta al Estado ecuatoriano al ayudar a los nacionales colombianos, desembocando en una cooperación nula.

---

<sup>85</sup> Tortosa, José.; La Parra Casado, Daniel. (2003): Violencia estructural: una ilustración del concepto. URL: <http://dialnet.unirioja.es>. (12-01- 2011)

La DGR y el ACNUR comparten el rol de ejecución y de supervisión, aunque los niveles de responsabilidad varían. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados monitorea “tanto los procedimientos como los criterios aplicados, y a través de intervenciones en nombre de solicitantes, en la medida que resulta necesario”.<sup>86</sup> Su mandato es asegurar la protección internacional otorgada en primera instancia a quienes ya son refugiados.

La ayuda que proporcionan los gobiernos del país receptor con el ACNUR es el otorgar el estatuto a los refugiados y permitirles su estancia. La asociación que tiene el ACNUR con los Estados en el ámbito de acción del poder ejecutivo y con los órganos administrativos es compartir la responsabilidad de proteger a los refugiados y alentar a resolver las causas de los movimientos de los refugiados:

**Gráfico N° 3.9 Responsabilidades del ACNUR**



**Fuente:** ACNUR

**Elaborado por:** Andrea Carrasco.

<sup>86</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoformativo No. 2. Apartado Postal 2500 CH-1211 Ginebra 2. Suiza. Pág. 19.

La influencia económica que ejerce el ACNUR con el gobierno es en cuanto al financiamiento de gran parte de las operaciones de la DGR a nivel nacional, como por ejemplo a través de grupos de brigadas permanentes en Esmeraldas y en Imbabura. Sin embargo por los datos proporcionados anteriormente en cuanto al número de refugiados que ingresan a nuestro país los recursos que el ACNUR dispone tampoco son suficientes. Por eso que el Alto Comisionado está llamando constantemente a la comunidad internacional para que se corresponsabilice con el problema en aportaciones económicas como en la parte de soluciones.

Actualmente la Cancillería ha asumido una buena parte en cuanto a contratación del personal de la DGR. Antes del 2008 casi todo el personal era contratado por la ACNUR, gracias a que se ha establecido como deber del Estado la Política del Refugio en septiembre del 2008. Se creó la Subsecretaría de Asuntos Migratorios Consulares y Refugio, que antes la DGR estaba en el marco de la Subsecretaria de Asuntos Multilaterales.

Para Pablo Roldán, el objetivo que tiene la DGR a mediano plazo es que los fondos que se proporcionan no sean provistos por la ACNUR a través de fundaciones, sino que se deposite ese dinero de la cooperación internacional en la cuenta del Estado para que sea la Cancillería quien directamente lo administre, puesto que en años anteriores se puede decir que existía mucho control por parte de la ACNUR en cuanto a los lineamientos que debía seguir la DGR, por ejemplo en el tema de brigadas era la ACNUR que decidía a qué lugar se debía llegar. Actualmente se responde directamente a los lineamientos del Gobierno central, por demostrar un mayor interés en el tema de refugio.

La DGR, tiene la potestad de decidir si una persona tiene derecho a la protección como refugiado. Es importante que la base de decisión sea un proceso, el cual y según la Guía Práctica para Parlamentarios Número 2–2001 que trata de la protección de los refugiados, comportaría dos etapas. La primera etapa que debe analizar la DGR es si la persona cumple con las

condiciones previstas en la definición de refugiado y como segunda etapa que es correlativa con la primera que si la persona cumple con dichas condiciones ¿hay alguna razón por la que no debiera disfrutar de la protección internacional?<sup>87</sup>

La Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador debe hacer una evaluación preliminar de registro a quienes ingresaron con el grupo de personas en necesidad de protección para evitar la deportación a su país de origen de personas que en verdad necesitan el estatuto.

Es necesario implementar dentro de la DGR, procedimientos eficaces y equitativos, por lo cual cabe hacerse la pregunta de ¿cómo se puede mejorar dicha eficacia?

Paulina Larreátegui B. ex asesora jurídica de la DGR, a través de su aporte en el tema de Protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador, plantea la tesis de que un incremento de eficacia en los procedimientos es asignando recursos suficientes para la determinación de la condición de refugiado; ya que como lo plantea la autora “los refugiados se benefician cuando pueden recibir rápidamente una decisión sobre su situación, se encuentran en seguridad y pueden empezar a reconstruir su vida”.<sup>88</sup> Sólo así el propio gobierno ecuatoriano da paso a un beneficio en costos por la manera de tramitar las solicitudes sin desestimar los principios de los derechos humanos.

Un punto fundamental para justificar una reestructuración de la institucionalidad que trata el tema del refugio, es la evidente falta de comunicación que existe entre la DGR con la sociedad ecuatoriana y en especial con los solicitantes de refugio y refugiados. Se debe poner énfasis en el diálogo con sociedad civil

---

<sup>87</sup> ACNUR. (2001): Protección de los refugiados. Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. Parte I. Guía práctica para parlamentarios Número 2.

<sup>88</sup> Larreátegui, Paulina. (2008): La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador. Seguridad multidimensional en América Latina. FLACSO. Sede Ecuador. Quito. p. 11.

para disipar del imaginario popular conceptos erróneos y arraigados a la xenofobia y al discrimin, pasando de la criminalización de una nacionalidad a la inclusión ya que el acceso a los derechos humanos son independientes de la nacionalidad; la Oficina de refugiados no puede caer en la tesis que trata Stuart Schussler: dividir y rechazar, pues se estaría atacando a los síntomas del refugio y no a qué lo origina. Por ningún lado se debe sub-valorar el factor humano, de lo contrario aumentaría la vulnerabilidad de los refugiados.

### **3.1.4 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

El mandato general de la OIM, es promover una migración ordenada que beneficie tanto a los migrantes como a las sociedades que los acogen y a las sociedades de origen, es decir tiene como misión el incentivar a que la migración sea beneficiosa en todo sentido, esto implica resguardar los derechos humanos de los migrantes.

La OIM está en 127 países y en todos trabaja bajo el mismo esquema, pero son las realidades migratorias las que van determinando qué tipo de programas se van implementando. Se debe destacar que la OIM trabaja bajo “cuatro grandes esferas” que recogen programas y proyectos pro-migración; estas esferas que son igual a nivel mundial se han de implementar si los programas y los procesos migratorios lo ameritan.

- **Esferas de trabajo:**
  - Migración y desarrollo;
  - Migración facilitada;
  - Reglamentación de la migración y
  - Migración forzada.

De manera intergubernamental OIM trabaja con el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, pues en este caso es necesaria la regulación de los procesos migratorios por ser de carácter internacional. La

coordinación es imperante de igual manera con el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ya que existen temas relacionados con la trata de personas.

La idea de cooperación es alinearse a una estrategia nacional para que las actividades que se hagan tengan una base consolidada acorde a una estrategia nacional y sostenibilidad.

### **3.1.5 OIM Y ACNUR**

Según una entrevista realizada a Ana María Guzmán, Oficial de Comunicación de la OIM, se ha ido incrementado la fusión de labores que se realiza entre ACNUR y OIM, por el tema de flujo de desplazados colombianos al Ecuador.

Es factible afirmar que mientras ACNUR trabajaba en dar una asistencia de emergencia a refugiados, OIM se encargó por un inicio el tomar como punto focal a quienes no contaban aún con el estatuto de refugio.

OIM coordina con el ACNUR en el programa de “reasantamiento de refugiados a un tercer país”, que es una de las soluciones de la Declaración de México, ayudando a coordinar en la parte logística como temática al realizar una “inducción cultural” sobre el país al que van.

OIM, recibe únicamente los casos que remite el ACNUR, con el objetivo de canalizar la parte de entrevistas de solicitud para que posteriormente estos casos regresen al ACNUR.

De igual manera OIM se encarga de acondicionar, a través de varios programas, los lugares de acogida de los solicitantes de refugio y refugiados, para que la población receptora también se beneficie con la llegada de este grupo humano. El acondicionamiento es en la parte de infraestructura, sea de salud o de educación.

## CAPÍTULO IV

### 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 CONCLUSIONES

En el Ecuador, el hecho de tener una credencial que acredite una condición especial, cómo es la de refugio, no garantiza y no es factible en lo práctico para el ejercicio de derechos. Es evidente el resquebrajamiento institucional a nivel nacional, que a pesar de tener un marco sustantivo de leyes, aún falta por estructurar la parte adjetiva, no basta con las buenas intenciones gubernamentales, que paulatinamente se desvanecen con el tiempo evidenciando que el sistema no es perfecto, pues no va acorde con la realidad específica de cada país receptor y de cada país expulsor.

El vacío legal que experimentan cientos de personas en necesidad de protección, debido a la negación del estatuto de refugiado, por cuestiones formales en cuanto al procedimiento y por la falta de agilidad que aún subsiste en la toma de decisiones, es un llamado de atención a las distintas autoridades que manejan el tema del refugio. La corresponsabilidad estatal que se maneja en la actualidad es superficial, no es homogénea ni estable. No es homogénea por el hecho de que sus políticas sustantivas no se aplican a todos los niveles mínimos de desarrollo, evidenciándose una falta de compromiso a nivel interinstitucional, surgiendo la variable del desconocimiento del tema refugio. No es estable ya que, la expandida norma legal no tiene como base una ley sino políticas públicas que son de turno, que pueden ser reformadas, derogadas a cualquier nivel, ocasionando la inseguridad de quienes intenta proteger, pues no se tiene una visión que gire en torno a derechos humanos.

Es por eso que se ha planteado las siguientes conclusiones:

- **El interés gubernamental por el tema del refugio ha evolucionado en los últimos dos años, a partir de la promulgación de la Política Pública del Refugio del año 2008.**

Es lógico pensar que la preocupación estatal debería crecer en forma proporcional al ser mayor la afluencia de personas en necesidad de protección, e incluso convendría adelantarse a los efectos que trae consigo el fenómeno del refugio. Sin embargo la formulación de políticas públicas propone soluciones momentáneas y corren el peligro de desvanecerse al caer en desuso una vez cumplido su objetivo, pueden incluso ser inestables ya que no tienen el rango jurídico que tiene por ejemplo una Ley Orgánica que gire en torno a derechos humanos, y no que responden a intereses electorales, provocando que pueden ser reformadas o derogadas a cualquier nivel.

Al no tener una base jurídica sólida y a pesar del reconocimiento regional e internacional que el Ecuador tiene por haber demostrado una apertura y una respuesta al refugio, es claro que no se tiene una política de Estado permanente pues depende de los gobiernos de turno, por vincular este sensible tema a condiciones de reanudación de relaciones, en cuanto a la cuestión con Colombia, por los hechos sucedidos en Angostura.

Es necesaria la promulgación de una Ley Orgánica, debido a la vinculación de derechos fundamentales, pues en ningún cuerpo normativo ni siquiera en la Política Pública del 2008 se contemplan dos universos, como es la situación de los refugiados reconocidos y en especial la de los solicitantes de refugio; y, de las nuevas variables en los flujos de personas y la necesidad de formas complementarias de protección.

- **La obligación estatal no termina al entregar un documento de identificación como el “carné de refugiado”, la protección trasciende en el tiempo, es permanente.**

En la actualidad no se identifican del todo las tareas del Estado hacia con los refugiados, la cual debería ser integral por mandato de la Constitución, pero sin confundir de primera mano la protección con asistencialismo.

El asistencialismo funciona sólo como un paliativo, la clave en el éxito estatal está en el empoderamiento de los refugiados, esto quiere decir que este grupo de atención prioritaria está en la capacidad de apoyar a los procesos dinámicos sociales de la comunidad que los acoge, pues si bien son víctimas de persecución el refugio no es la meta final, es por eso que se les debe reconocer su capacidad de aportación y reconstrucción de un proyecto que se detuvo por haber sufrido “persecución”.

Apoyar a una administración progresista en temas de acompañamiento, documentación y seguimiento, darle herramientas de crecimiento sin descuidar su condición de vulnerabilidad, cambiaría la visión de refugio de verlo como una carga a una oportunidad para el país que lo acoge.

- **Es imperante articular el Plan de Acción de México (PAM), haciendo efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a través de la “homogeneización y sistematización” de las prácticas existentes relacionadas con el refugio.**

La visión errónea de solucionar realidades complejas a través de proyectos simplistas impide la conquista de derechos, los cuales deben reflejarse en un cuerpo normativo que promulgue la protección constante y atemporal del acceso y disfrute del refugio. El error de la Convención de 1951 estuvo en programar artículos dirigidos a un problema específico

como fue la Segunda Guerra Mundial, encasillando así a una figura que evoluciona por ser dinámica como es el refugio.

Sin embargo a través del Protocolo de 1967 se solventó esta limitación del tiempo, aún no se ha revisado una posible ampliación de la definición de refugiado, ya que las causas que pueden provocar persecución pueden ser varias, dependiendo del contexto en que se desenvuelva la persona por lo tanto es ilógico que la definición de refugiado sea estática.

Es que el fenómeno de los refugiados está vinculado al movimiento de las personas, a una movilidad forzada, que necesita sistematizarse, es decir reconocer que es un proceso constante que requiere primero de un trabajo de recopilación teórica y de la experiencia en la realidad.

La homogenización es cuanto a que las políticas sustantivas no se aplican a todos los niveles institucionales, a través de los cuales se canaliza la legislación encargada de la protección de derechos y de la exigencia de responsabilidades.

Al no tener una correcta articulación del PAM, se da paso a una concepción demasiado legalista de lo que implica ser un refugiado, y no se viabiliza la utilización correcta de “mecanismos de justiciabilidad”, creyendo que la responsabilidad estatal se base solamente en principios de “solidaridad”, mas no por compromisos internacionales que reafirman el principio de “pacta sunt servanda”.

- **La ausencia de políticas claras deja en una “zona gris” a miles de colombianos. La falta de estatus legal provoca un “limbo jurídico”, que incrementa su vulnerabilidad.**

El principio *ius Cogens* debe ser parte de la acción procedimental, ya que se ha evidenciado que el procedimiento que se emplea para determinar la

calidad de refugiado irrespetar ciertos estándares internacionales que fueron aceptados previamente por el Ecuador. El *Ius Cogens*, al ser un principio imperativo del derecho internacional, superviniente y consecuente, no se utiliza correctamente en los procedimientos empleados de reconocimiento del estatus de refugiado por no otorgar una eficaz protección a los derechos humanos de los refugiados.

Toda norma aceptada y reconocida por la colectividad debe reflejar que sus pilares son parte del *Ius Cogens*, por ser de orden público haciendo del derecho interno correlativo al mencionado principio, por manifestar intereses colectivos (bien común) de la comunidad internacional para que los derechos de los refugiados sean reconocidos y protegidos al ser una obligación estatal "*erga omnes*".

La baja posibilidad de aceptación de los recursos de apelación por la falta de motivación de negativa por parte de la autoridad encargada, inhabilita el acceso a un procedimiento justo y eficaz, es que la legislación es limitada, por la exigencia de formalidades, que se tornan casi imposibles de satisfacer, imponiendo la idea del procedimiento en cuanto a requisitos y plazos como reflejo del respeto a la normativa interna del Ecuador. Pues parece que no se cumple con el Art. 1 de la Ley de Modernización del Estado, en lo que tiene que ver al objeto de racionalización y eficiencia administrativa y al Art. 142 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en cuanto a la celeridad.

Aunque, los que reciben el estatus oficial, todavía deben considerarse como grupos de atención prioritaria, para que sean parte del escenario de "refugiados que no ha logrado refugiarse", lo que ocasiona un abismo legal, entre lo que disponen los principios internacionales y la realidad práctica de la negación diaria de los derechos humanos.

- **Se debe reforzar los mecanismos de información sobre el proceso de refugio, las cuales deben ir dirigidas a todo tipo de institución pública y privada, que tengan a bajo su el trato diario con personas en necesidad de protección internacional.**

En la actualidad, Ecuador no cuenta con la infraestructura pública y la capacidad logística necesaria para enfrentar y sobrellevar el refugio, debido a una falta de interés de apersonamiento de la problemática de este fenómeno por parte del Gobierno, evidenciándose de cierta manera en la incapacidad de las carteras del Estado por no tener el conocimiento e información de la definición de refugiado y de los derechos y obligaciones que esto implica, ocasionando muchas veces “criminalizar una nacionalidad” provocando una fractura entre los propósitos alcanzados en las distintas normas y convenios internacionales de derechos humanos.

- **La cooperación y la solidaridad internacional son de vital importancia para replantear la definición de responsabilidad del país que acoge a refugiados.**

Ecuador es un país de acogida de miles de refugiados que no consta con una infraestructura política e institucional fuerte que agilite y promueva en el ámbito del “deber ser” la materia del refugio, es por eso que necesita de la ayuda y cooperación internacional para no dejar sin protección a ese grupo de atención prioritaria. En la actualidad los esfuerzos para que Colombia responda al problema del refugio han sido mermados por diferencias ideológicas entre gobiernos, demostrando que al tema del refugio se lo ve como político y se lo agenda únicamente cuándo las relaciones entre Colombia y Ecuador dan un paso hacia la reanudación de las mismas. Sin embargo, la estructura en temas del refugio es “multilateral” debido a que nace de un régimen internacional y no de relaciones “bilaterales” o peor aún de relaciones políticas momentáneas.

## 4.2 RECOMENDACIONES

Ecuador debe cumplir con sus obligaciones contraídas internacionalmente acerca de la protección de derechos a refugiados, ya que es parte de varios cuerpos normativos como la Convención sobre Derechos de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena, y el más actual que es el Plan de Acción de México.

Sin embargo la responsabilidad debe ser compartida, es por eso que es imperante la necesidad de corresponsabilidad entre los tres actores: país de origen, país receptor y organismos internacionales, principalmente en ámbitos técnicos y económicos, lo cual se puede hacer mediante tratados de cooperación que sean monitoreados permanentemente, ya que el refugio es una figura que desplaza tiempos y creencias políticas.

Es preciso revitalizar la búsqueda de soluciones duraderas, por lo cual se propone lo siguiente:

- **Es necesario la expedición de una Ley Orgánica que trate el tema del refugio, en el cuál se incorpore como pilares fundamentales la Declaración y el Plan de Acción de México.**

Ésta es la única manera de establecer seguridad jurídica al refugio y a sus solicitantes, pues se delimitará ya no como política pública sino como ley la responsabilidad de todos los organismos del gobierno que traten o no con personas en necesidad de protección internacional, en el cuál se asegurará el cumplimiento de los compromisos asumidos pragmatizando el discurso de protección y garantías de derechos que señala el Buen Vivir, adoptando la estrategia de comunicación en relación de lo que se pretende conseguir a través de la reafirmación de la política de “Puertas abiertas” del Gobierno Nacional. Todo esto en concordancia y complementariedad del derecho internacional de los refugiados, del

derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, fortaleciendo así la protección de los refugiados.

- **La correcta integración de las personas refugiadas a la sociedad que los acoge cambiaría la visión negativa que se tiene de este grupo vulnerable**

El empoderamiento reafirma que el refugio no es una condición que se quiera ostentar por toda una vida. Las personas que tienen este estatuto lo ven como una etapa de transición, sin embargo las instituciones públicas como los distintos organismos internacionales encargados de tratar el refugio deben incluir en su toma de decisiones a los refugiados y garantizarles que los consejos que puedan ofrecer serán tomados a consideración, ya que si existe una comunicación permanente con la población en necesidad de protección las soluciones serán duraderas, ejerciendo así derechos de participación, aunque en este caso no puedan ser políticos por la restricción que le da su propia condición de refugiados.

- **Se debe fortalecer la labor de la Dirección General de Refugiados y de organismos internacionales como el ACNUR, así como el trabajo de las diversas carteras del Estado en cuanto a retroalimentación y rendición de cuentas.**

La coordinación entre las instituciones mencionadas es fundamental, para lo cual se debe crear un solo eje que coordine pero no centralice la labor en favor del refugio, con un enfoque que alivie y no entorpezca la dinámica de la materia en cuestión.

Este fortalecimiento debe darse en especial en cuanto a los procedimientos para la determinación de refugiados que emplea la DGR, es recomendable utilizar el principio pro-homine para la aplicación de las

normas sustantivas que tienen que ir de la mano al principio de no devolución.

Si el Gobierno en sus políticas está consciente que no se puede poner en peligro el principio de no devolución, debería replantearse el tema de restricciones migratorias en cuanto al requerimiento del pasado judicial, porque se estaría vulnerando el derecho a la “libre circulación” e incluso se puede decir que se estaría criminalizando una nacionalidad específica como es la colombiana.

- **La política de puertas abiertas que prevé la Constitución debe ser revisada en conjunto con la actualización de la normativa vigente que trata el tema del refugio.**

Al expedir la normativa que tenemos hoy en día, no se previó el tipo de situaciones que se iban a dar en el transcurso del tiempo, provocando un colapso en el sistema por confusión en cuanto a migrantes económicos y de personas en necesidad de refugio.

De igual manera no se ha establecido una salida migratoria para las personas que deciden quedarse como refugiados fallidos. El problema es que se abrieron las puertas pero no se estableció como iba a proceder el Estado.

El Ecuador tiene una Política de Refugio pero con fallas, ya que no es general, pues sólo trata el tema Colombia y prevé mecanismos que ya no se van a cumplir, como es el tema del “Registro Ampliado”, por lo tanto hay que revisar dicha política en incorporarla una vez actualizada a la situación actual. Finalmente, el Estado debe definir qué tipo de respuestas busca con el tema de movilidad y buscar leyes que provoquen soluciones objetivas sin idealismos.

- **Es aconsejable no confundir el tema del refugio con una situación política de intereses electorales**

Se debe responder a una combinación de factores y circunstancias, que por su calidad prioritaria en el tema de derechos humanos a nivel internacional prevea la corresponsabilidad y cooperación no sólo entre el país de origen y receptor sino a nivel regional de manera permanente, provocando continuidad en la protección hacia con los refugiados.

Esta es la única manera mediante la cual el Ecuador cómo país receptor pueda sobrellevar la problemática del refugio, de lo contrario seguirá viendo cifras, estadísticas y económicas en dónde yacen derechos y obligaciones de personas en necesidad de protección internacional que buscan una respuesta inmediata y eficaz a su situación, por lo cual es imperante la ayuda e interés de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS:

- ACUÑA, Wilfrido, El Refugio en el Ecuador, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Quito, 2004, p. 117.
- ALLAIN, Jean, The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement, International Journal of Refugee Law Volume 13, Number 4, Department of Political Science, American University in Cairo, Egypt, Oxford University Press 2001, p. 553.
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Protección de los Refugiados, Guía sobre el Derecho Internacional, Parte I, Guía Práctica para Parlamentarios No. 2, Ginebra, 2001, p. 12.
- BENAVIDES, Gina; CHÁVEZ, Gardenia, Población Colombiana en el Ecuador. Aportes para su Comprensión, Universidad Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala. Quito, 2009.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, 10ma. Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, p. 36.
- FISHER DE ANDRADE, José, Regionalización y Armonización del Derecho de los Refugiados: una Perspectiva Latinoamericana, Publicación Conjunta IIDH-ACNUR, en conmemoración del 20 aniversario del IIDH y el 50 Aniversario del ACNUR. San José, 2001, p. 13.
- GORTÁZAR, Cristina, Derecho de Asilo y “No Rechazo” del Refugiado, Universidad Pontificia Comillas, Editorial Dykinson, Madrid, 1997, p. 116.
- GROSS, Espiell; PICADO, S.; VALLADARES, Lanza, Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados Centroamericanos y las personas desplazadas en América Latina, ACNUR, 2IJRL 83, 1990, p. 10.
- HARRISON, Faye, Resisting Racism and Xenophobia, Global Perspectives on Race Gender and Human Rights, Altamira Press, 2005, p. 195
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos, 2009, p. 9.
- INHETVEEN, Katharina, Because We are Refugees; Utilizing a Legal Label, Research paper No. 130, University of Siegen Germany, Policy

Development and Evaluation Service. United Nations High Commissioner for Refugees. 2006, Geneva, p. 3.

- LARREÁTEGUI, Paulina, La Protección Humanitaria frente a la Ambigüedad del Sistema de Refugio en Ecuador, Seguridad multidimensional en América Latina, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2008, p. 11.
- LARREÁTEGUI, Paulina, Y Ahora... ¿Quién podrá Defendernos?: La Nacionalidad de las personas solicitantes de Refugio en el Sistema Humanitario Ecuatoriano, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Latinoamericanas (FLACSO), Quito, 2009, p. 23.
- LARREÁTEGUI, Paulina, La Nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el Sistema Humanitario Ecuatoriano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Relaciones Internacionales, 2006-2008, p. 55.
- LÓPEZ, Diego, El Derecho de Asilo, Editorial Trotta. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.
- MEDELLÍN, Pedro, La Política de las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- MILNER, James, Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and State Security, RSC Working Paper No. 4, Refugee Studies Center, Queen Elizabeth House, University of Oxford, England, 2000, p. 10.
- MURILLO, Juan, Justicia y Seguridad, y su Relevancia para la Protección Internacional de los Refugiados, XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, ACNUR, San José, 2003, p. 14.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo Identificar quién es un Refugiado?”, Módulo autoformativo No. 2, Apartado Postal 2500 CH-1211 Ginebra 2, Suiza, p. 115.
- PÁSARA, Luís, El Uso de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en la Administración de Justicia, 1ra. Edición, Quito, 2008, p. 107.
- SCHUSSLER, Stuart, Entre Sospecha y Ciudadanía. Refugiados Colombianos en Quito, FLACSO, Quito, 2009, p. 32.
- UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement obligations under the 1951 Convention Relating to The

Status of Refugees and its 1967 Protocol UNHCR, UNHCR, Geneva 2007, p. 22.

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Freedom and Movement: how Mobility can Foster Human Development, Human development report 2009 overcoming barriers: human mobility and development, UNDP, 2009, p. 15.

#### **TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES:**

- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.
- Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, (2004).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1987.
- Resolución de la Subcomisión 1995/13 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

#### **LEGISLACIÓN NACIONAL:**

- Constitución de la República del Ecuador.
- Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Ley de Modernización del Estado.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS:**

- COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO COMISIONADO, Protección internacional mediante formas Complementarias de Protección, <http://www.scribd.com>, 2005, (18-04- 2010), p. 1.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, <http://www.corteidh.or.cr>, 2003.
- ICARE, Refugiados Viven en la Discriminación, <http://www.icare.to>, 2008, (18-04-2010), p. 1.
- FORCED MIGRATION, International Association for The Study of Forced Migration, <http://www.iasfm.org/>, 2009, (18-04- 2010)
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO E INTEGRACIÓN, Requisitos para Solicitud de Visas, <http://www.mmrree.gob.ec>, 2010, (01-01-2011)
- SHELTON, Dinah, Prohibición de Discriminación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, <http://www.cdh.uchile.cl>, 2008, (18-04-2010), p. 1.
- TORTOSA, José; LA PARRA, Daniel, Violencia Estructural: Una Ilustración del Concepto <http://dialnet.unirioja.es>, 2003, (12-01-2011)
- UNESCO, Soft Law, <http://www.unesco.de>, 2010, (22-12-2010)
- XIAOQING, Zhu, Principles of Equality and Non-Discrimination in European Convention on Human Rights, [www.nuigalway.ie](http://www.nuigalway.ie), 2010, (18-04-2010), p. 9.

**REVISTAS:**

- DIARIO EL COMERCIO, Danilo Nieves tiene orden de prisión, Diario El Comercio, Sección Judicial, 15 de Mayo de 2010, <http://www4.elcomercio.com>.
- GZESH, Najib, Una Redefinición de la Migración Forzosa con Base en los Derechos Humanos, N°16, 2008, p. 4.

- MOLINA, Bolívar, El Registro Ampliado: Implicaciones Solidarias y Oportunidades del Refugio en Ecuador, Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas N° 2, 2010, p. 4.
- MORÁN, Ciro, Acción Extraordinaria de Protección, Revista Jurídica, <http://www.revistajuridicaonline.com>, 2009.

# ANEXOS

## ANEXO 1

### Entrevistas:

#### ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

##### Johanna Roldán

¿Que instrumentos internacionales son utilizados por ACNUR para cumplir su mandato?

La base la convención y el Protocolo del 67, en la región también se aplica la Declaración de Cartagena de 1984, la cual se la considera como una *soft law*, no es de carácter vinculante porque no es un instrumento internacional es sólo una declaración. Ecuador la incorporó en su legislación y al incluirla la convirtió en. En la Declaración se encuentra una definición de refugiado con criterios más flexibles. En el caso colombiano se aplican los dos instrumentos.

El Registro Ampliado tomó como base la Declaración, es decir fue su base jurídica.

¿Qué pasa si una persona con necesidad de protección no entra en los parámetros de la declaración o de la convención?

Si no entra es q no cumple con los elementos para ser reconocida como refugiado; si no cumple igual requiere de protección internacional y es por eso que ciertos países tienen un *estatuto humanitario* que si bien no conceden los mismos derechos de lo que implica la condición de refugiado, pero los estados por la condición o por la vulnerabilidad y necesidad de la persona le conceden el estatuto humanitario.

En el Ecuador no tenemos este estatuto humanitario y por eso no en su mayoría pero en algunos casos, personas que no reunían los requisitos se les ha extendido la definición y se les ha otorgado la calidad de refugiado pero en realidad se pudieron haber beneficiado de un estatuto humanitario. Esta es una de las cosas que deberían reformarse en la ley. Incluirse en la proyecto de ley de movilidad humana sería una de las recomendaciones de crear este estatuto humanitario así como el tema de los apátrida. Ecuador es parte de la Convención de los apátridas de 1954 pero no ha ratificado la Convención de 1961 para reducir los casos de apátrida.

¿En que instancias del proceso de refugiados interviene ACNUR? ¿Cómo lo hace y qué fuerza tiene sus criterios de decisión?

El ACNUR según la legislación ecuatoriana y el Decreto 3301, participamos en el proceso de elegibilidad como observadores. Cuando una persona solicita asilo en el país lo hace ante la cancillería ante la DGR.

Se registra, luego pasa por una entrevista y luego el oficial de elegibilidad que es un funcionario que acredita presenta análisis y una recomendación del caso a la Comisión de Elegibilidad que en rigor su nombre es Comisión para Determinar el Estatuto de Refugiados en el Ecuador. La Comisión está conformada por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y una del Ministerio de Gobierno y el ACNUR participa con voz pero sin voto.

Nos reunimos un representante del ACNUR una vez cada mes y se discuten los casos. El ACNUR puede tener coincidencias de criterios de que si se lo debe reconocer o que no pero en algunos casos dónde no hay coincidencias el ACNUR puede presentar sus alegatos, presenta los hechos del caso, aporta con información del país de origen, con doctrina con jurisprudencia internacional y los miembros de la Comisión están en la libertad de acatar o no el criterio del ACNUR, pero en todo caso se diría que la opinión del ACNUR, es la mayoría de las veces tomada en cuenta, porque esa es una de nuestras

principales misiones en el Ecuador, dar la asesoría técnica al Estado ecuatoriano en el tema de asilo.

¿En que proyectos sociales ha intervenido ACNUR para asegurar los derechos del buen vivir de los refugiados?

ACNUR tiene varios proyectos para encontrar soluciones duraderas a la situación de los refugiados, implica la repatriación voluntaria, cuando existen condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad, para el retorno de los refugiados a su país de origen. En el caso de Ecuador la mayoría de los refugiados, el 98% son colombianos, por el momento la situación de Colombia no ofrece estas tres condiciones, para hacer una repatriación.

ACNUR en el Ecuador no patrocina la repatriación, la facilita si algún refugiado opta por ella porque es su derecho, pero ACNUR no la promueve. Luego está la integración local, eso sí ACNUR trabaja duramente en el Ecuador, para incidir en políticas públicas de inclusión social a refugiados; la Constitución ecuatoriana dice que los extranjeros tienen los mismos derechos que los ecuatorianos, en ese sentido no abogamos por privilegios ni mejores condiciones para los refugiados, sino igual trato que el que se les da a los nacionales y nos enfocamos mucho en el acceso a derechos, también empoderando a refugiados para que ellos mismos sean autosuficientes. Hay proyectos de generación de ingresos a través de microcréditos, o becas escolares, universitarias, con el SECAP hay cursos de capacitación técnica, hay también proyectos de bolsas de empleo, también hay convenios con el municipio de Quito y de Cuenca para que los programas que tengan a nivel local también sean inclusivos para con refugiados, como en servicios de salud, educación. Con el Municipio de Quito hay este proyecto de CONQUITO, que también es una bolsa de empleo y así varios otros programas.

Lo que buscamos es que haya una integración con la comunidad de acogida, entonces hay unos proyectos de mejoramiento de infraestructura escolar en las

comunidades o de dotación de equipamientos a centros de salud, o mejoramiento del agua, entonces estos proyectos no sólo benefician a refugiados sino a la población local, para que no haya esos choques con la comunidad local.

Y la tercera solución duradera es el reasentamiento, que se da bajo ciertos criterios particulares, atendiendo a necesidades específicas de protección de los refugiados, y en cooperación con otros países que reciben refugiados, se analizan los casos para ver si dichos países o no los aceptan como refugiados.

Año tras año la cuota de refugiados para este programa de reasentamiento ha ido incrementándose, pero siguen siendo un programa no tan extenso.

¿En el reasentamiento se vuelve a analizar el caso?

No se vuelve a analizar el caso porque ya están reconocidos como refugiados, pero si se presenta ante los países un dossier, un expediente dónde están todo el caso: de por qué fueron reconocidos como refugiados por el Gobierno ecuatoriano y cuál es su necesidad específica de protección que requiere para poder ver si puede ser reasentado. Hay algunos países que vienen de misión al Ecuador y entrevistan a los interesados, en muy pocos casos ellos han considerado que para ellos no son refugiados, por ejemplo los países que no reconocen la definición de Cartagena y esas personas han sido reconocidas por el Gobierno del Ecuador bajo la definición de Cartagena ahí podría haber una discrepancia; lo que hace ACNUR en esos casos es ver si el caso puede ser reconocido por la Definición del 1951, haciendo una conversión en el análisis jurídico.

¿Existe coordinación por parte del ACNUR con el país expulsor en conjunto con el país receptor?

No, porque el proceso de asilo es confidencial, desde el hecho de que una persona solicita asilo, es incompatible con la protección internacional el hacer

contacto con el país de origen, porque es el que está expulsando a la persona, si el país de origen lo hubiere brindado una protección estatal eficiente, la persona no tuviera porque haber huido, además pueda que la persecución provengan de un agente estatal, a través del sistema de justicia se lo esté persiguiendo, contactar a la autoridad no sería lógico, porque sería poner en riesgo a la persona en el país de asilo y a los familiares de la persona en el país de origen. Incluso los países pueden interpretar que un refugiado, solicite ayuda consular como que está queriendo acceder a la protección de su país, no hay contacto.

Es una de las cosas que hay que aclarar porque se habla mucho de corresponsabilidad del país de origen de los refugiados eso es incompatible con la protección internacional, no se puede exigir al país expulsor que sea corresponsable con la situación. Colombia aportó al ACNUR con sus proyectos de integración local pero no es la regla.

¿Qué tipo de tratamiento jurídico y social se da a los refugiados?

ACNUR tiene su sede que está en Quito que en su mayor parte hace cabildeos e incidencia política, contacto con autoridades, asesoría técnica, pero también tiene unidades y oficinas de terreno. En Quito están las áreas de protección y de programas. En el área de protección brinda asesoría jurídica y también analiza los casos y emite recomendaciones para la Comisión de Elegibilidad y el área de programas es la que apoya para todos los proyectos de protección local y también está en Quito la Unidad de Reasentamiento y luego están las otras oficinas de campo que tienen las mismas unidades y programas en Ibarra, Tulcán, Esmeraldas, Lago Agrio, Cuenca.

En pocos casos hacemos patrocinio para apelar las decisiones de la Comisión de Elegibilidad; el acompañamiento se da cuándo es un caso emblemático de violación de derechos, pero también buscamos crear capacidades a nivel local, para que las defensorías del pueblo también apoyen a los refugiados, patrocinen casos o con otras ONG'S u organizaciones de sociedad civil locales.

¿Qué tipo de relación tienen con la DGR?, ¿Cómo trabajan?

A diario, estamos todo el tiempo asesorando pidiendo expedientes analizando casos acompañando a brigadas que hace la DGR de registro y documentación de comunidades, es nuestra contraparte principal.

También el ACNUR financia gran parte de las operaciones de refugiados de la DGR. Ahora hay un proyecto de descentralización y fortalecimiento institucional, de la DGR, que es financiado en gran parte por ACNUR, asesoría técnica, apoyo financiero.

Ahora estamos intentando con la DGR abogar para que los refugiados no tengan que renovar su censo migratorio cada año sino que tengan una vez y que sea indefinido como en el caso de visas categoría inmigrante.

Acompañamos a la DGR, porque hay una confusión de que el ACNUR otorga la visa de refugiado, pero es el Estado a través de la DGR, al ACNUR le interesa el fortalecimiento institucional de la Dirección y también la consolidación de asilo en general.

¿Muchos autores hablan del limbo migratorio, que pasa con estas personas que estando en necesidad de protección caen en esta categoría? ¿Puede la DGR negar el estatus de refugio si dichas personas no cuentan con la documentación necesaria para justificar su petición?

Para registrarse y solicitar asilo no es obligatorio tener documentación porque se entiende que en el momento de la huida es tan emergente que difícilmente una persona va traer consigo todos los papeles y las pruebas es por eso que la carga de la prueba es compartida no sólo el solicitante tiene que probar lo que alega sino también del Estado en la búsqueda de información del país de origen, la realización de entrevistas, investigaciones, también tiene que corroborar lo que dice el solicitante.

Se basa en el principio de Buena Fe, y hay que darle el beneficio de la duda al solicitante por la condición tan particular y humanitaria que implica el asilo. Si puede ser que en un día de la entrevista el solicitante no se sienta confiado de contar lo que le ha pasado o se confunden en datos o no es muy lineal su relato, en el otro lado está el Oficial de Elegibilidad que también es humano y puede tener su percepción de al momento de otorgar o no el estatus de refugio, ahí radica la importancia del debido proceso, después de la primera instancia hay la revisión de la entrevista por los comisionados, y si aún así se niega se tiene la oportunidad de apelar.

Con respecto a la apelación hay falencias cómo por ejemplo no hay un servicio de asesoría legal para preparar apelaciones. El proceso de asilo no necesita patrocinio de abogado, pero hay casos que si ameritan incluso por el perfil de los solicitantes que son rurales con poca o nada una educación formal, entonces si se necesita de una asesoría. ACNUR, tampoco tiene la capacidad de brindar esta asesoría legal a todas estas personas que son rechazadas en primer instancia y por eso si hacen falta ONG'S que brinden este servicio; en todo caso si esta persona vuelve a ser rechazada en la apelación y si el ACNUR conoce del caso y piensa en efecto que el solicitante es un refugiado aún se podría agotar el "recurso extraordinario de revisión" si es que aplica pero sino el ACNUR podría reconocer bajo su mandato a una persona y cuando el ACNUR hace un reconocimiento bajo mandato ante la negativa del estado de asilo, ahí la persona tiene que ser reasentada, porque el Estado no reconoce este estatuto que le otorga el ACNUR.

Pero en efecto hay muchos caso que no cumplen criterios, que no llegan a conocimiento del ACNUR ni de otra ONG y que se quedan en una situación irregular, en un limbo jurídico, cómo bien se lo mencionó, en una zona gris llaman otros, buscando regularizar de otra forma su situación migratoria o se quedan en el país así o regresan al país de origen y algunos de ellos vuelven a tener problemas, persecución, si es un tema bien complicado.

¿Qué tipo de influencia económica ejerce el ACNUR con el Gobierno? ¿Cuál es el aporte de financiamiento del ACNUR con el Estado?

El ACNUR financia en gran parte las operaciones de la DGR a nivel nacional; ellos tienen oficinas en Quito, Cuenca y Lago Agrio y ahora están con grupos de brigadas permanentes en Esmeraldas y en Imbabura; y lo hace a través del financiamiento para la creación de puestos, y ahora se está negociando una carta de entendimiento, para transferir fondos del ACNUR que en realidad son fondos de la comunidad internacional, a la Cancillería para que sean ellos directamente quienes manejen estos recursos, pero si en eso hay más de 50.000 refugiados en el país, y según una encuesta en el 2007, de estos habría 135000 colombianos en necesidad de protección internacional entonces los recursos, que el ACNUR dispone tampoco son suficientes, y siempre el ACNUR está llamando constantemente a la comunidad internacional para que aporte y siga donando.

¿Cuenta con la seguridad jurídica un refugiado en nuestro país, de que sus derechos no van a ser vulnerados y que sus obligaciones van a ser exigidas?

En el país tenemos una Constitución ejemplar y unas leyes bastante buenas y también diría que hay una voluntad política, y una actitud generosa y solidaria para el problema de los refugiados, pero asegurar que el acceso sea en 100% en pro de sus derechos, no creo que se dé, y además hay la cuestión de la discriminación que cada vez crece, la criminalización de la migración el asimilar a un refugiado igual delincuente, entonces esta opinión pública hace que el rechazo a los refugiados se incremente e impide que accedan a sus derechos, y también hay otra percepción de que a los refugiados no se les puede procesar o que tienen inmunidad y no es así, porque como derechos que ostenta también tienen obligaciones, si cometiere un delito tiene que ser juzgado, pasando por un debido proceso, y si es encontrado culpable tiene que cumplir una sentencia. Pero ahí está la piedra angular del sistema de asilo que es el principio de la No Devolución, que a pesar que un refugiado haya sido

encontrado culpable y tenga que cumplir una condena no puede ser por devuelto por ningún motivo a su país de origen porque su vida, dignidad, libertad están en peligro y ahí el Ecuador además de haber suscrito la Convención del 51, también ha suscrito la Convención contra la Tortura y otras tratos crueles inhumanos y degradantes, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros, por el que también está obligado a prevenir que las personas sean devueltas, expulsadas, deportadas, o no admitidas, y por lo tanto el riesgo de su vida sea amenazadas. Es un trabajo todavía muy duro el que hay que hacer para el acceso a derechos para refugiados.

Hay un estudio que realizó ACNUR respecto a cuál es la situación socioeconómica en que viven los refugiados en nuestro país, y una de las conclusiones es que están en peores condiciones que el segmento más pobre de la población ecuatoriana, porque para ellos acceder a vivienda es bien complicado, como para acceder a escuelas, trabajo (los cuales están sujetos a explotación laboral; en cuanto a las mujeres están sujetas a un fuerte estigma ligado a la prostitución); la población afrocolombiana es discriminada; por lo cual hay que trabajar bastante en integración local, en una convivencia de paz, este es una de las ambiciones del ACNUR en este año, pero hay que trabajarlo con el Gobierno, esta colaboración tiene que venir también desde el Estado. Lograr la sensibilización en la población de acogida no es fácil.

¿Contamos con un fuerte marco jurídico interno que solucione el tema de refugio?

La legislación del refugio se encuentra enmarcada en el Decreto 3301, pero al ser un reglamento en la escala jurídica se evidencia su fragilidad; por eso ahora hay un proyecto de reforma a este Decreto, porque hacerlo vía decreto es mucho más rápido que pase por la Asamblea. Pero también sería mejor incluir un capítulo sobre “asilo” en la Ley de Movilidad Humana, en eso también ACNUR ha estado apoyando a la Asamblea, a la SENAMI al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha estado participando en varios foros, pero

creemos que debe elevarse a nivel de ley no quedarse en reglamento; eso le daría más fuerza y cómo sería una ley especial se podría incluso subsanar algunos otros vacíos, que están por ejemplo en la Ley de Migración o en la de Extranjería.

En el 2008 el Ecuador lanzó su política pública de refugio, entonces esta política tiene varios ejes, desde el proceso de asilo, del reconocimiento de la condición de refugiado, el fortalecimiento de la DGR, programas gubernamentales para lograr la inserción de refugiados, el registro ampliado, convivencia pacífica, ciudades y fronteras solidarias, estas últimas que vienen del Plan de Acción de México (PAM).

Hay mucha apertura política pero eso plasmarlo en la realidad cuesta mucho, hay que capacitar a todas las autoridades, desde las más altas hasta las que están en frontera, es un trabajo continuo, para que se cumpla la política.

¿Cómo se maneja el tema de vulnerabilidad en el estatus de refugiado?

Tratamos de no hablar de vulnerabilidad, sino de necesidades especiales de protección, porque los refugiados también tienen todo el potencial, capacidades para desarrollarse y ser autosuficientes, pero aún así hay casos que se requieren más apoyo y seguimiento. Es por eso que tenemos agencias socias como HIAS que dan asistencia humanitaria, psicosocial, ellos son quienes dan seguimiento a los casos urgentes, dan acompañamiento a hospitales, escuelas, hacen trabajo psicológico con toda la familia para recuperarse del trauma. Y para los casos que el ACNUR ve que no pueden superarse en el Ecuador, hay los criterios de reasentamiento. Es por eso que tenemos un Comité de Soluciones Duraderas en cada localidad que está el ACNUR y en dónde están sus agencias socias, como HIAS, Cruz Roja Ecuatoriana, Fundación Ambiente y Sociedad.

Entonces nos reunimos un equipo multidisciplinario entre ACNUR y agencias socias, para analizar estos casos que presentan mayores necesidades, y ahí tratamos de ver como se podría dar un apoyo a estas personas para que su situación sea más llevadera.

## **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)**

**Ana María Guzmán**

**Oficial de Comunicación**

**¿Cuál es el mandato general y los proyectos enfocados en movilidad en el mundo. Referencia General?**

Tenemos como misión promover una migración ordenada que beneficie tanto a los migrantes como a las sociedades que los acogen y a las sociedades de origen, es decir que sea un migración que beneficie de lado y lado y también que promueva los derechos humanos de estos migrantes.

**Y con más énfasis en el Ecuador:**

Básicamente esa es la misión de OIM a nivel mundial, estamos en 127 países y en todos trabajamos bajo el mismo esquema, pero son las realidades migratorias las que van determinando qué tipo de programas se van implementando. Nosotros tenemos “cuatro grandes esferas” que recogen nuestros programas, pero estas esferas son igual a nivel mundial y se van implementar si los programas y los procesos migratorios lo ameritan.

Estas cuatro esferas son: migración y desarrollo; migración facilitada; reglamentación de la migración y migración forzada, estas cuatro líneas son las que se trabajan a nivel mundial pero hay países que sólo van a trabajar en una sola línea cómo por ejemplo “migración forzada” porque sus procesos migratorios ameritan trabajar en aquello, entonces se hacen programas de

asistencia de emergencia, por ejemplo a gente desplazada. Sin embargo en el contexto del Ecuador, trabajamos en las “cuatro esferas” con distintos programas.

### **¿Con qué instituciones públicas trabaja OIM?**

Trabajamos de manera intergubernamental y trabajamos casi con todas las instituciones nacionales de acuerdo a los programas. Una de las contrapartes muy importantes que tenemos es el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, ya que ellos van a regular casi todos los procesos migratorios ya que es un proceso que generalmente es internacional, es imperante una coordinación con dicho Ministerio aunque estén otras organizaciones también, de todas maneras depende del programa en que se esté trabajando, porque de igual manera se trabaja con el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos con el tema de trata de personas; de igual manera tenemos un programa de “Lavado de manos” con el Ministerio de Educación; tenemos un programa justamente para personas desplazadas y en busca de protección internacional en la Frontera Norte, dónde se trabaja mucho con el Ministerio de Salud en programas de prevención de VIH; trabajamos con el AGECI, que es la que maneja temas de cooperación internacional; trabajamos con SENPLADES; SENAMI que es el ente que rige actualmente el tema de migraciones.

Básicamente se trabaja en todas las líneas y siempre hemos de tener una contraparte gubernamental.

### **¿Cómo calificaría este tipo de coordinación?**

La idea de cooperación es alinearnos a una estrategia nacional para que las actividades que se hagan no sean hechas al aire, sino que justamente vayan apoyando una estrategia nacional y a largo plazo si sale la cooperación tengan una sostenibilidad.

Por ejemplo en el tema de refugio, está el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración con la Dirección General de Refugiados, es por eso que es indispensable que exista una institución nacional que rija estos procesos más allá de que esté ACNUR, OIM para poder tener una contraparte que facilite estos procesos, porque si nosotros trabajáramos aisladamente las cosas sería mucho más difíciles para los migrantes.

¿Cuál es la relación existente entre ACNUR y OIM? ¿Tienen proyectos en conjunto?

Cada vez se ha ido fusionando las labores que hacemos conjuntamente entre estas dos agencias. Desde hace muchos años atrás, el ACNUR ha actuado por el flujo de desplazados colombianos al país dando una asistencia de emergencia y OIM al igual que ACNUR porque en ese proceso hemos apoyado mucho a ACNUR en esa asistencia primera, porque realmente el ACNUR más se enfoca a los refugiados cuándo ya tienen un estatus de refugio, mientras que a esas personas que no habían quién les de asistencia de emergencia les da OIM. Sin embargo siempre se coordina con ACNUR, porque en ese momento ACNUR también levanta un registro.

OIM también coordina con ACNUR en el programa de “reasantamiento de refugiados” a un tercer país, ayudando a coordinar la logística; en algunos países OIM, ayuda a los refugiados a sacar sus papeles cómo los pasaportes para poder viajar. También en muchos casos se les hace una “inducción cultural” sobre el país al que van. Para que no haya tanto choque cultural.

Nosotros sólo recibimos los casos que nos pasa ACNUR y canalizamos la parte de entrevistas de solicitud y posteriormente estos casos vuelven al ACNUR.

De igual manera acondicionamos a través de programas los lugares de acogida a solicitantes de refugio y a refugiados, para que la población de acogida

también se beneficie con la llegada de este grupo. El acondicionamiento es en la parte de infraestructura, sea de salud o de educación; este tipo de programas en su mayoría se lo aplica en la zona de frontera norte.

### **¿Cómo maneja OIM, a través de sus programas el tema de xenofobia en el Ecuador?**

Cada programa de OIM a nivel internacional como nacional tienen varios ejes transversales, cómo puede ser el enfoque de género, en sí todos los programas son inclusivos con el objetivo de sensibilizar a la población local cómo a la población emigrante para que haya una integración más efectiva.

En la frontera la integración no es tan distante puesto que son comunidades vecinas que han convivido mucho tiempo juntas, la xenofobia se incrementa en las poblaciones que no han estado tan acostumbrados a este compartir de frontera.

Cómo el tema es bien estructural, existen ocasiones que OIM puede abarcar cómo en otras no.

### **¿Qué diferencia existe entre un refugiado y un emigrante económico?**

El estatus es lo que los diferencia, no todas las personas que emigran económicamente solicitan un refugio y no todos los solicitantes de refugio van a ser aceptados como refugiados. El proceso de refugio toma bastante tiempo, por el tema de la entrevista y el análisis acerca de si realmente ameritan la condición de refugiados.

Mucha gente migra laboralmente pero son migrantes temporales pero jamás en su vida ha pedido refugio sino que vienen por un tiempo muchas veces acá al Ecuador por el tema del dólar, que es una moneda que les representa gran rédito.

Hay mucho tipo de emigrantes económicos, muchos de ellos son pasajeros en las zonas fronterizas, hay algunos que tratan de regularizarse y otros no. El refugiado tiene una condición de vulnerabilidad, vive en una situación de violencia que justifica darles el refugio al contrario de los migrantes económicos que vienen por otras situaciones y se someten a otros procesos para trabajar de manera regular.

¿El Ecuador tiene lo necesario para recibir a migrantes de distinto tipo?

Hay zonas de un intenso flujo migratorio, cómo es la zona sur del Ecuador, en el que se justificó el ingreso de mano de obra peruana durante muchos años a falta de mano de obra ecuatoriana que emigró a otros países desde los años 50 hacia Estados Unidos o Europa, creándose un nicho de trabajo muy fuerte de una fuerza laboral más barata.

La migración que entra a nuestro país es muy diversa, pues tenemos el caso de chinos, cubanos, africanos con su propia realidad, pero el Ecuador tiene oportunidades para cierta gente pero para otra no.

El Ecuador todavía es un país con muchas dificultades sociales como para resistir la migración que estamos recibiendo, es un proceso de ida y vuelta.

## **SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS (SJR)**

**José Luis Guerra**

- ¿Existe algún tipo de coordinación con Colombia para solventar el problema del “refugio”?

Se han hecho muchos intentos para coordinar acciones con Colombia, pero la visión política relacionada con el refugio es totalmente diferente, puesto que Colombia no reconoce que existe un conflicto que genera

desplazados, es por lo cual la ayuda que pueda concebir Colombia en este caso como estado expulsor es muy limitada.

- ¿Qué papel influye la política de seguridad interna de un país receptor versus las políticas de refugio?

Los derechos humanos están por encima de la seguridad pero siempre se ha preponderado para que exista un control respecto de las personas que ingresan a nuestro territorio con una ejecución progresiva y efectiva de los derechos de estas personas.

Lo principal es tratar de propender a que los derechos se generen de una manera efectiva para buscar que desde un punto medio puedan confluir los dos conceptos sin que el uno vulnere al otro.

Estamos de acuerdo que una persona que cometa delitos dentro del país debe ser sancionada como la ley manda, pero sin existir una presunción de la nacionalidad como precepto de criminalización.

- ¿Desde el trabajo diario que hace el SJR en contacto con refugiados, como percibe el trato que estos reciben en cuanto al respeto de sus derechos dentro del territorio ecuatoriano?

Aquí en el Ecuador los derechos de las personas refugiadas y migrantes en general, son vulnerados a cada instante. De hecho ellos sienten una fuerte discriminación lo que genera la impotencia de poder regresar a sus lugares de origen.

Los imaginarios que se han creado en la conciencia colectiva ecuatoriana son muy negativos respecto de los refugiados y esto ha generado cierto temor de las personas para reclamar sus derechos y denunciar abusos.

- ¿Cómo conclusión, qué es lo que debería hacer el Ecuador para pasar de este “ser” a un verdadero “deber ser”?

En realidad tendría que pasar del “deber ser” al “ser”. La idea está en que tenemos procesos muy avanzados de refugio, una Constitución muy a vanguardia en el tema de movilidad humana, el tema de ciudadanía universal, pero nos falta pasos para poder institucionalizarlo y hacer que esta realidad no se maneje solo en un contexto nacional, porque sabemos que si una postura viene de manera unilateral de un país pequeño no va a tener el efecto que uno esperaría y además se tienen que aprovechar los distintos foros internacionales para poder generar una postura regional acerca de estos temas.

Los países vecinos aún no comulgan con nuestros principios, debemos cambiar el paradigma relacionado con el tema de movilidad humana y tratar de incorporar nuevos conceptos que sean más integrantes y que entiendan esta cuestión de las fronteras y de las nacionalidades desde una postura más avanzada.

## **ENTREVISTA DIRECCIÓN GENERAL DE REFUGIADOS**

**Dr. Pablo Roldán**

### **1. A breves rasgos ¿cuál es el procedimiento para obtener el carné de refugiado?**

Llenar la solicitud es un pedido formal de estudio del caso de refugio, lo que nos lleva al segundo paso que es la entrevista de registro dónde se determina si es procedente o no tramitar la solicitud. Se establece si los motivos que la persona alega tienen algo que ver con la definición de refugiado o no, ya que hay muchas personas que son migrantes económicos y nada tienen que ver con el refugio.

Las razones bajo las cuales se pide refugio debe tener relación con las definiciones de refugiado y si es así pasan para elegibilidad en dónde se les documenta como “solicitantes de refugio” y se les da permanencia regular y se les garantiza la no devolución. El Oficial de Elegibilidad realiza un análisis y un informe del caso para la Comisión de Elegibilidad que es la instancia que decide sobre los casos de solicitud de refugio.

Esta Comisión está integrada por un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

## **2. ¿Es un sistema eficiente?**

Ha mejorado bastante, pues antes no se tenía oficinas provinciales y la Comisión se reunía en promedio una vez al mes para tratar los casos de todo el país recogidos a través de brigadas alrededor del territorio nacional. Ahora lo que tenemos son oficinas provinciales y la Comisión se reúnen todos los días, logrando bajar el tiempo de espera en cuanto a resultados de admisión o no de las solicitudes, en promedio diría que se demora de mes a mes y medio en tomar una decisión por parte de la Comisión antes era seis meses y en el peor de los casos hasta un año.

## **3. ¿Le hace falta al Ecuador reforzar su normativa en cuanto al tema de refugio? ¿cómo se puede hacerlo?**

No tanto reforzar, sino establecer procedimientos nuevos para evitar el “abuso al refugio”, hay una gran cantidad de migrantes económicos que vienen por distintos motivos, de turismo o de trabajo y buscan quedarse más tiempo. Se necesita de un procedimiento nuevo ya que se ha evidenciado en los últimos años una carga muy grande de solicitudes que no tienen nada que ver con el refugio, una prueba de esto es que del 100% de apelaciones presentadas el 85% son negadas en primera instancia por

tratarse de migrantes económicos. En base a eso y para tener una visión objetiva del refugio desde el 20 de diciembre del 2010 se ha establecido un “procedimiento de admisibilidad”, el cual ha generado buenos resultados, una muestra de ellos son el 30% y el 40% de solicitantes que realmente necesitan la calidad de refugio han pasado al examen de elegibilidad. Es por eso que se necesita de una normativa basada en realidades objetivas.

**4. ¿Qué papel cumple el oficial encargado de la entrevista y qué parámetros sigue para determinar si el solicitante de refugio cumple con lo necesario para obtener el estatuto de refugiado? ¿Tiene algún tipo de entrenamiento inicial?**

El perfil del entrevistador es muy específico, debe tener una formación en el tema de elegibilidad; en derechos de refugiados; en conocer las cláusulas de inclusión de la definición de refugiado; en técnicas de entrevista y conocer de la realidad objetiva del país de origen.

Se encarga de obtener toda la información necesaria para definir si se trata de un caso de refugio o no. La técnica de la entrevista es lo que permite dirigir a lo que el oficial de elegibilidad necesita para determinar si amerita el entrevistado de protección internacional; de igual manera el conocimiento acertado de las cláusulas de exclusión es la base para encausar la entrevista a los objetivos del oficial en el tema de un posible acercamiento al tema refugio. Pero es el trabajo cotidiano y la familiarización con la realidad de país de origen del solicitante lo que permite agilizar la entrevista, en conclusión el papel del oficial de la entrevista es un trabajo de investigación permanente, como por ejemplo el saber de las zonas conflictivas de los cuáles pueden provenir o no solicitantes de protección internacional ayuda para emitir un acertado criterio.

**5. ¿Cómo se manejan los elementos objetivos y subjetivos en el momento de la entrevista?**

El análisis del ámbito subjetivo es mínimo, no se puede emitir un informe solo basándose en consideraciones subjetivas (que la persona esté nerviosa o no, que no se acuerde muy bien de las cosas, etc.), como oficial de elegibilidad uno debe comprender la naturaleza misma del refugio, el por qué una persona ha salido de su país, un caso no va a ser negado en base a tipo de detalles subjetivos, más bien se hace un balance general a la entrevista. Se evalúa objetivamente por elementos consistentes que tienen relación con los hechos generalmente conocidos del país de origen, es decir que describan una situación de la que se conoce que sucede, es decir si la generalidad de la historia guarda relación con los hechos que suceden en el país de origen y que sean coherentes y no inverosímiles.

**6. La Comisión de Elegibilidad ¿cada cuánto se reúne y sobre qué temas se pronuncia?**

Por nuevas disposiciones la Comisión se reúne todos los días y se pronuncia de manera individual por cada uno de los casos tratados en el proceso de admisibilidad a través de la entrevista. Emite consideraciones, criterios de decisión que a veces se contraponen a lo analizado por el oficial de elegibilidad o participan de lo analizado.

**7. ¿Cómo se financia la DGR, de dónde proviene su presupuesto?**

La mayor parte del presupuesto proviene del ACNUR, se diría que casi in 70%.

**8. ¿Se puede considerar a la DGR cómo una entidad autónoma?**

Habido bastantes cambios, particularmente en este Gobierno al establecer como política de Estado la Política del Refugio en septiembre del 2008 y a

partir de ahí se han dado varias muestras de que el Estado quiere asumir el tema del refugio de hecho se creó la Subsecretaría de Asuntos Migratorios Consulares y Refugio, antes estábamos como DGR en la Subsecretaria de Asuntos Multilaterales.

Actualmente la Cancillería ha asumido una buena parte en cuanto a contratación del personal de la DGR, antes del 2008 casi todo el personal era contratado por la ACNUR.

El objetivo que tiene la DGR a mediano plazo es que los fondos que se proporcionan no sean administrados por la ACNUR a través de fundaciones, sino que se deposite ese dinero de la cooperación internacional en la cuenta del Estado para que sea la Cancillería quien directamente lo administre.

En años anteriores se puede decir que existía mucho control por parte de la ACNUR en cuanto a los lineamientos que debía seguir la DGR, por ejemplo en el tema de brigadas era la ACNUR quien decidía a qué lugar se debía llegar. Actualmente se responde directamente a los lineamientos del Gobierno central, por demostrar un mayor interés en el tema de refugio.

**9. ¿Cuáles son las entidades con las que interactúa la DGR? ¿Es esa interacción eficiente y coordinada?**

De hecho existe una falta de coordinación con las instancias del Estado, ya que desde hace poco es el Gobierno quien se ocupa directamente del tema del refugio, pues antes era el ACNUR quien se apersonaba del tema. Por ejemplo para corroborar datos de entrevistas realizadas se ha intentado innumerables veces hacerlo con las carteras de la Policía y del Ministerio de Defensa para así evitar infiltrados en el tema de refugio, pero la falta de acuerdos inter-institucionales causa una falla más al sistema. En este caso

específico de las dos carteras mencionadas, la falta de coordinación provoca una securitización del tema refugio.

**10. ¿Cómo se maneja el tema de corresponsabilidad respecto país de acogida y país de origen? ¿debe existir algún tipo de cooperación? ¿de qué tipo?**

Ese es uno de los puntos que se han incluido en la agenda para restablecer las relaciones con Colombia.

La corresponsabilidad es un principio que está contemplado en el Plan de Acción de México como en el preámbulo de la Convención de 1951, no sólo en cuanto a la responsabilidad compartida del país de origen sino con todos los países a nivel americano.

Han existido muchas trabas con Colombia, ya que en un principio este país no reconocía que existía un conflicto que provocaba el éxodo de tanta gente, actualmente se está avanzando con esta precepción del Gobierno colombiano, pero aún no se logra una cooperación técnica y mucho económica, no se reconoce lo que le cuesta al Estado ecuatoriano al ayudar a los nacionales colombianos, es por eso que el tema de cooperación es casi nula.

**11. Con respecto al procedimiento, en el momento que se da una negativa al estatus de refugiado, ¿esta es definitiva? ¿se puede interponer algún recurso? ¿qué pasa si se niega ese recurso?**

El Decreto 3301 prevé la apelación en caso de que la decisión de la Comisión sea negativa. La resolución en apelación es definitiva en vía administrativa.

**12. ¿Qué es lo que exige Ecuador al mundo al ser uno de los países en la región que acoge a la gran mayoría de refugiados colombianos?**

Aplicación del principio de solidaridad internacional y corresponsabilidad y se lo puede demostrar a través de la aportación de fondos tomando como intermediario al ACNUR para seguir manteniendo el sistema de refugio y las oficinas que lo manejan.

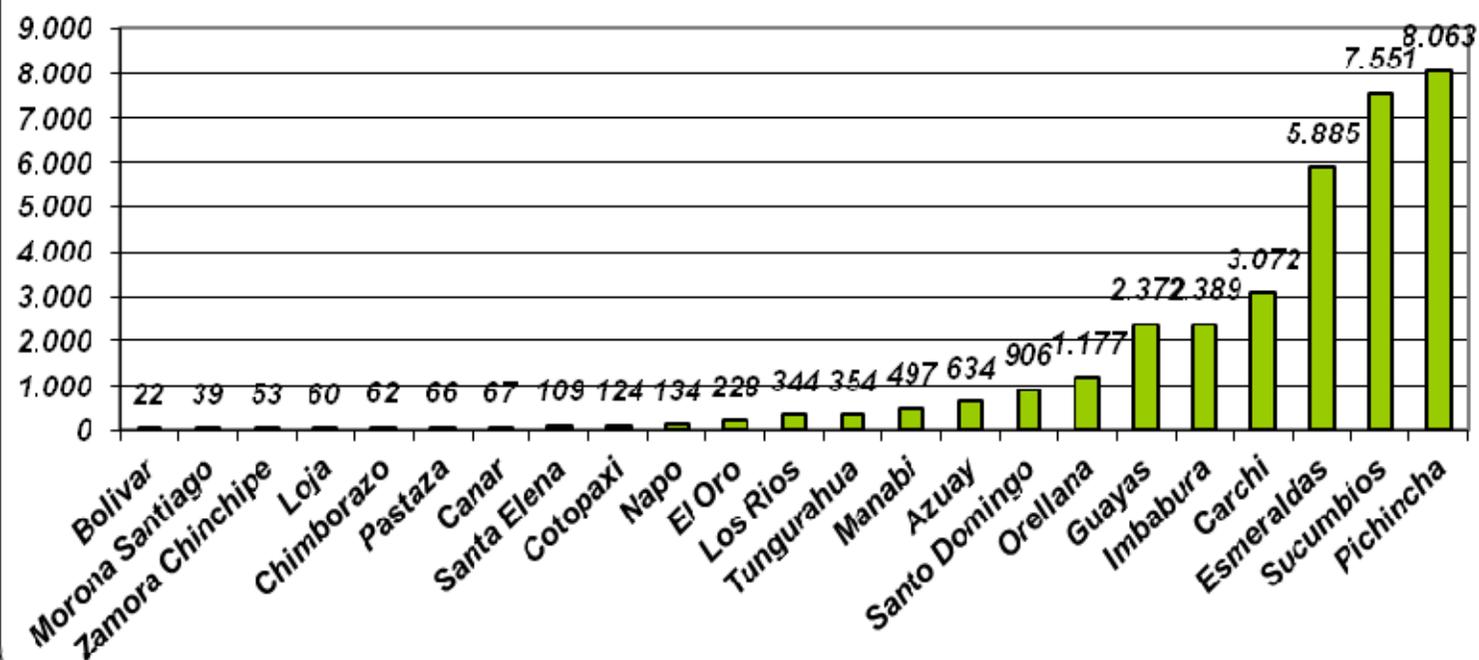
La responsabilidad compartida, implica que los países abran sus puertas al reasentamiento, por ejemplo hay países como Argentina, Brasil, Paraguay, Suecia, Canadá que hacen sus esfuerzos para recibir a refugiados reasentados, pero aún falta mucho por hacer.

## ANEXO 2

### Información Estadística

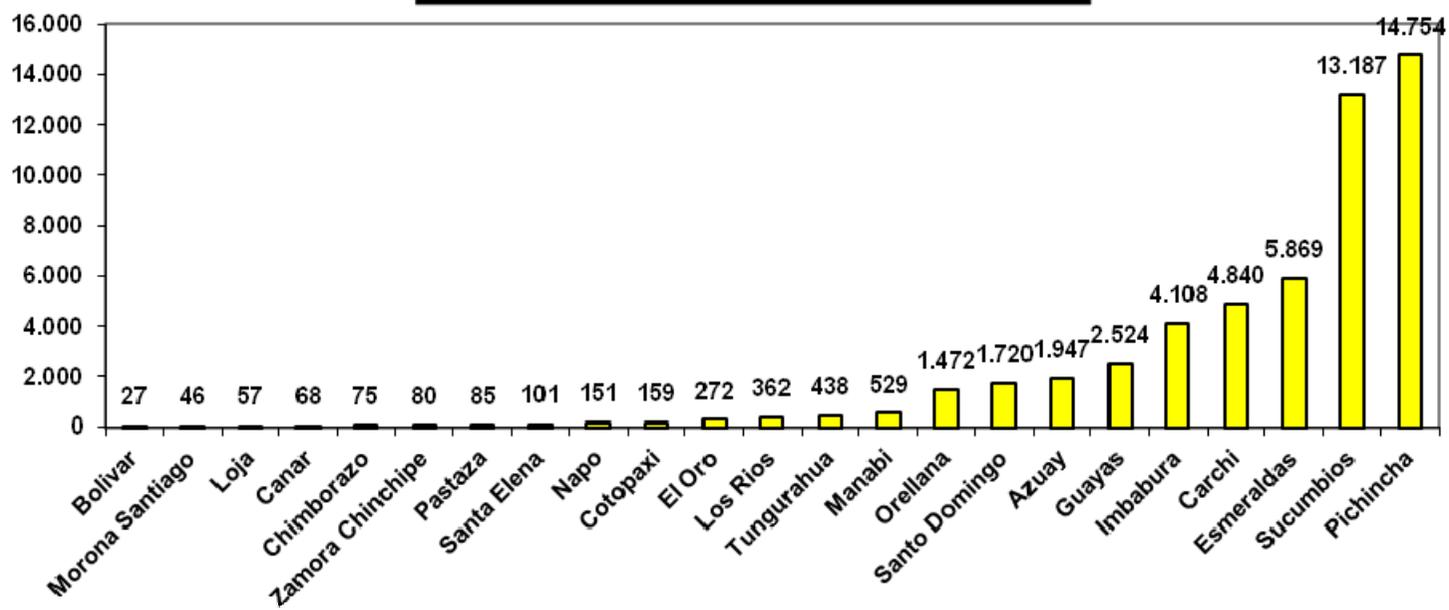
SOLICITANTES REGISTRADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA											
DESDE 1 DE ENERO DEL 2009 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009											
Provincia	Personas	Hombres	Mujeres	0-5	6-11	12-17	18-25	26-36	37-46	47-60	61 y mas
Bolívar	22	14	8	1	4	1	2	10	3	0	1
Morona Santiago	39	20	19	4	1	0	14	12	5	3	0
Zamora Chinchipe	53	30	23	5	5	6	12	16	6	3	0
Loja	60	45	15	4	2	7	14	25	6	2	0
Chimborazo	62	42	20	5	8	2	15	22	5	5	0
Pastaza	66	37	29	7	7	1	19	17	6	7	2
Cañar	67	27	40	3	8	4	17	22	5	7	1
Santa Elena	109	58	51	9	11	9	19	31	20	7	3
Cotopaxi	124	69	55	11	6	11	32	36	15	9	4
Napo	134	81	53	20	14	8	28	31	16	13	4
El Oro	228	124	104	15	11	16	61	58	47	17	3
Los Ríos	344	192	152	26	17	21	111	89	42	32	6
Tungurahua	354	182	172	31	31	32	101	81	42	31	5
Manabí	497	295	202	37	39	43	126	141	56	45	10
Azuay	634	345	289	48	42	59	143	188	96	43	15
Santo Domingo	906	486	420	71	52	71	218	256	134	80	24
Orellana	1.177	555	622	117	125	124	251	296	152	79	33
Guayas	2.372	1382	990	161	172	163	651	662	348	182	33
Imbabura	2.389	1135	1254	169	168	175	746	657	273	158	43
Carchi	3.072	1591	1481	258	346	330	631	736	425	223	123
Esmeraldas	5.885	3333	2552	615	639	512	1178	1444	763	560	174
Sucumbíos	7.551	3836	3715	813	862	827	1592	1632	963	650	212
Pichincha	8.063	4759	3304	208	457	574	2010	2721	1342	646	105
<b>Total</b>	<b>34.208</b>	<b>18.638</b>	<b>15.570</b>	<b>2.638</b>	<b>3.027</b>	<b>2.996</b>	<b>7.991</b>	<b>9.183</b>	<b>4.770</b>	<b>2.802</b>	<b>801</b>

SOLICITANTES REGISTRADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA 2009



REFUGIADOS POR LOCALIDAD DE RESIDENCIA											
HASTA EL PRIMER SEMESTRE DEL 2010											
Provincia	Personas	Hombres	Mujeres	0-5	6-11	12-17	18-25	26-36	37-46	47-60	61 y mas
Bolívar	27	14	13	1	1	2	4	10	7	1	1
Morona Santiago	46	28	18	3	1	3	8	15	10	6	0
Loja	57	42	15	2	5	5	16	19	7	3	0
Cañar	68	30	38	2	8	1	17	21	7	11	1
Chimborazo	75	43	32	5	9	5	16	25	5	10	0
Zamora Chinchipe	80	49	31	4	5	6	19	17	14	14	1
Pastaza	85	49	36	9	10	5	17	22	11	9	2
Santa Elena	101	56	45	7	8	10	19	22	19	13	3
Napo	151	86	65	19	18	7	24	44	24	11	4
Cotopaxi	159	87	72	10	11	13	34	47	24	17	3
El Oro	272	151	121	8	18	19	61	83	58	22	3
Los Ríos	362	207	155	26	29	23	88	111	52	28	5
Tungurahua	438	214	224	28	47	40	106	108	56	45	8
Manabí	529	293	236	25	42	49	113	156	77	56	11
Orellana	1.472	671	801	100	139	166	302	407	188	122	48
Santo Domingo	1.720	914	806	67	166	189	319	420	298	197	64
Azuay	1.947	1120	827	64	164	182	383	586	342	196	30
Guayas	2.524	1451	1073	116	188	182	646	741	383	227	41
Imbabura	4.108	2079	2029	205	466	494	725	1048	617	433	120
Carchi	4.840	2406	2434	348	566	645	866	1079	710	429	197
Esmeraldas	5.869	3249	2620	400	707	586	1047	1511	838	606	174
Sucumbíos	13.187	6441	6746	721	1543	1702	2559	2891	1854	1373	544
Pichincha	14.754	7868	6886	602	1502	1632	2716	3886	2409	1581	426
<b>Total</b>	<b>52.871</b>	<b>27.548</b>	<b>25.323</b>	<b>2.772</b>	<b>5.653</b>	<b>5.966</b>	<b>10.105</b>	<b>13.269</b>	<b>8.010</b>	<b>5.410</b>	<b>1.686</b>

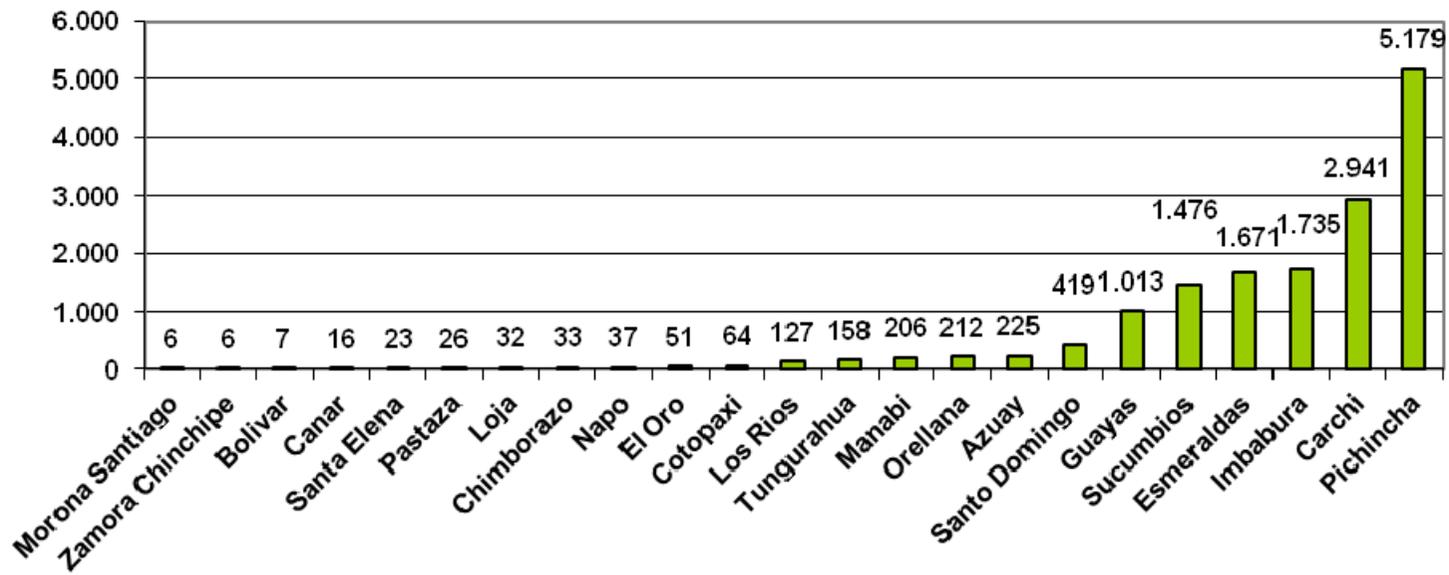
REFUGIADOS POR LOCALIDAD DE RESIDENCIA TOTAL



**SOLICITANTES REGISTRADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA****PRIMER SEMESTRE 2010**

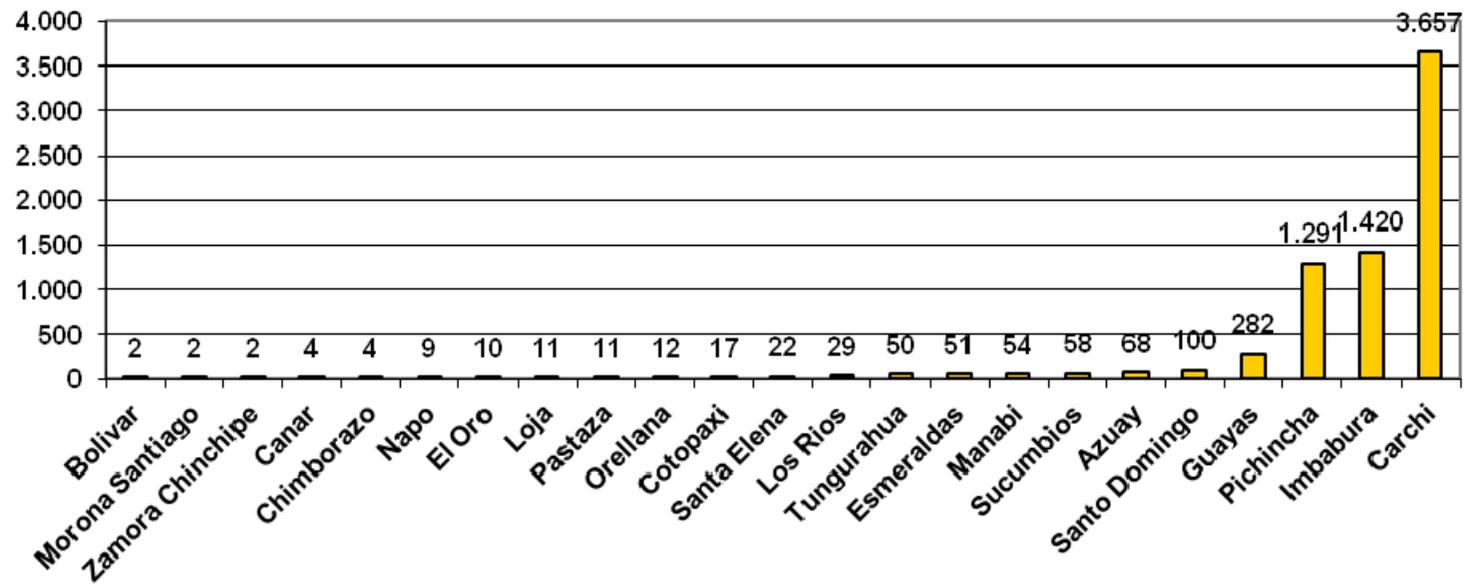
<b>Provincia</b>	<b>Personas</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>0-5</b>	<b>6-11</b>	<b>12-17</b>	<b>18-25</b>	<b>26-36</b>	<b>37-46</b>	<b>47-60</b>	<b>61 y mas</b>
Morona Santiago	6	2	4	2	0	2	1	1	0	0	0
Zamora Chinchipe	6	2	4	0	0	0	2	2	2	0	0
Bolívar	7	4	3	1	0	0	2	2	2	0	0
Cañar	16	11	5	1	1	0	5	5	0	4	0
Santa Elena	23	13	10	0	2	2	7	4	3	3	2
Pastaza	26	12	14	3	0	3	3	13	3	1	0
Loja	32	19	13	2	1	3	12	6	5	3	0
Chimborazo	33	19	14	1	5	2	9	8	6	2	0
Napo	37	24	13	3	2	2	10	11	6	2	1
El Oro	51	34	17	3	4	2	14	15	8	5	0
Cotopaxi	64	41	23	6	6	4	19	19	6	3	1
Los Ríos	127	72	55	5	8	13	39	32	12	17	1
Tungurahua	158	95	63	10	13	7	42	49	22	11	4
Manabí	206	125	81	16	12	21	67	50	19	18	3
Orellana	212	109	103	19	20	19	65	49	20	16	4
Azuay	225	115	110	21	17	20	58	54	38	17	0
Santo Domingo	419	231	188	46	39	44	95	97	64	25	9
Guayas	1.013	578	435	69	79	90	263	295	134	70	13
Sucumbíos	1.476	747	729	165	159	147	401	316	159	97	32
Esmeraldas	1.671	919	752	188	164	188	418	361	188	132	32
Imbabura	1.735	794	941	166	148	137	460	466	207	110	41
Carchi	2.941	1498	1443	344	343	326	565	611	362	253	137
Pichincha	5.179	3219	1960	197	166	255	1384	1820	949	362	46
<b>Total</b>	<b>15.663</b>	<b>8.683</b>	<b>6.980</b>	<b>1.268</b>	<b>1.189</b>	<b>1.287</b>	<b>3.941</b>	<b>4.286</b>	<b>2.215</b>	<b>1.151</b>	<b>326</b>

SOLICITANTES REGISTRADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA 2010



REFUGIADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA											
PRIMER SEMESTRE 2010											
Provincia	Personas	Hombres	Mujeres	0-5	6-11	12-17	18-25	26-36	37-46	47-60	61 y mas
Bolívar	2	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Morona Santiago	2	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Zamora Chinchipe	2	2	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Cañar	4	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
Chimborazo	4	4	0	0	0	0	1	2	0	1	0
Napo	9	4	5	2	1	0	0	4	1	0	1
El Oro	10	7	3	1	0	0	3	2	3	1	0
Loja	11	8	3	1	0	0	6	2	1	1	0
Pastaza	11	6	5	3	0	2	1	4	0	1	0
Orellana	12	7	5	1	4	2	2	0	3	0	0
Cotopaxi	17	10	7	2	2	1	2	8	1	1	0
Santa Elena	22	13	9	1	3	1	7	3	2	4	1
Los Ríos	29	18	11	2	2	2	13	5	4	1	0
Tungurahua	50	28	22	4	5	6	10	14	4	6	1
Esmeraldas	51	34	17	4	6	13	7	12	5	4	0
Manabí	54	33	21	2	5	6	17	15	4	5	0
Sucumbíos	58	29	29	2	6	8	11	13	6	6	6
Azuay	68	36	32	1	6	5	21	21	10	4	0
Santo Domingo	100	50	50	6	4	11	28	25	8	12	6
Guayas	282	173	109	18	17	22	84	70	48	18	5
Pichincha	1.291	678	613	106	129	125	339	326	145	104	17
Imbabura	1.420	688	732	119	139	161	271	375	196	126	33
Carchi	3.657	1839	1818	276	395	456	683	835	530	316	166
<b>Total</b>	<b>7.166</b>	<b>3.673</b>	<b>3.493</b>	<b>551</b>	<b>724</b>	<b>821</b>	<b>1.511</b>	<b>1.736</b>	<b>973</b>	<b>614</b>	<b>236</b>

REFUGIADOS POR PROVINCIA DE RESIDENCIA 2010



<b>RESUMEN DE SOLICITANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS</b>				
<b>AÑO</b>	<b>SOLICITANTES</b>	<b>REFUGIADOS PROCESO REGULAR</b>	<b>REFUGIADOS REGISTRO AMPLIADO</b>	<b>TOTAL REFUGIADOS</b>
Hasta el año 2008	65.438	18.668	0	18.668
Año 2009	30.390	4.965	21.267	26.232
De Enero a Junio de 2010	12.923	1.157	5.972	7.129
<b>TOTAL</b>	<b>108.751</b>	<b>24.790</b>	<b>27.239</b>	<b>52.029</b>

<b>RESUMEN</b>		
<b>SOLICITANTES Y REFUGIADOS OTRAS NACIONALIDADES</b>		
<b>NO COLOMBIANOS</b>		
<b>AÑO</b>	<b>SOLICITANTES</b>	<b>REFUGIADOS PROCESO REGULAR</b>
Hasta el año 2008	7.625	691
Año 2009	3.818	114
De Enero a Junio de 2010	2.740	37
<b>TOTAL</b>	<b>14.183</b>	<b>842</b>

<b>SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS RECONOCIDOS</b>	
<b>TODAS LAS NACIONALIDADES</b>	
<b>Total Solicitantes</b>	<b>Total Refugiados</b>
<b>122.934</b>	<b>52.871</b>